

### Ein guter Rat tut not: Vorschläge zur Reform des VN-Sicherheitsrats

Wunderlich, Carmen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wunderlich, C. (2009). *Ein guter Rat tut not: Vorschläge zur Reform des VN-Sicherheitsrats*. (HSFK-Report, 1/2009). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283238>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 1/2009

# **Ein guter Rat tut not**

Vorschläge zur Reform des VN-Sicherheitsrats

Carmen Wunderlich

Dieser Report ist im Rahmen des HSFK-Forschungsprojekts „Die Einhegung der Gewaltinstrumente: Transformation der Rüstungskontrolle“ entstanden, das vom Exzellenzcluster „Die Herausbildung normativer Ordnungen“ gefördert wird. Wir danken dem Exzellenzcluster für die Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :

HSFK • Baseler Straße 27-31 • 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [wunderlich@hsfk.de](mailto:wunderlich@hsfk.de) • Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-80-7**

Euro 6,-





## **Zusammenfassung**

Am 20. Februar eröffnete die Vollversammlung der Vereinten Nationen eine neue Runde in der Debatte um die Reform des Sicherheitsrats. Damit wurde ein Beschluss der im September 2008 beendeten Sitzungsperiode umgesetzt, wonach die Mitgliedstaaten bis Ende Februar in substantielle Verhandlungen über eine Reform des Rates eintreten sollten.

Nach einem reinen Meinungs austausch in der ersten bis Ende März angesetzten Verhandlungsrunde, soll die daran anschließende Runde konkrete Ergebnisse hervorbringen. Nach Ansicht einiger Diplomaten stehen die Chancen für eine Kompromisslösung besser als jemals zuvor. In der Tat herrscht in der internationalen Staatenwelt weitestgehend darüber Einigkeit, dass der Sicherheitsrat in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung nicht mehr die geographischen und machtpolitischen Verhältnisse der Welt von 2009 widerspiegelt: Als ehemalige Siegermächte des Zweiten Weltkriegs besitzen Großbritannien, China, Frankreich, Russland und die USA ständigen Status mit Vetorecht, was ihnen eine privilegierte Rolle im Gesamtsystem der Vereinten Nationen sichert. Darüber hinaus besteht der Sicherheitsrat aus zehn von der Vollversammlung auf zwei Jahre gewählten nichtständigen Mitgliedern, das heißt ein 15 Mitglieder starkes Organ spricht und handelt im Namen der mittlerweile auf 192 Staaten angewachsenen Weltgemeinschaft.

Bereits kurz nach der Gründung der Vereinten Nationen 1945 äußerten Mitgliedstaaten Änderungswünsche, die sowohl die Dominanz der ständigen Ratsmitglieder als auch die (bereits damals) als unzeitgemäß wahrgenommene Zusammensetzung des Rates betrafen. Zwar wurde der Forderung nach angemessener geographischer Verteilung der Ratssitze 1965 mit der Erhöhung der Anzahl der nichtständigen Mitglieder entsprochen. Seitdem steht die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen allerdings auf der Agenda, ohne Ergebnisse hervorgebracht zu haben.

Der vorliegende Report zeichnet die Jahrzehnte währende Geschichte der Reformbemühungen des Sicherheitsrats nach und zeigt die Gründe auf, warum es den Staaten bisher nicht gelang, sich auf ein Reformmodell zu einigen. Eine Reform des Rates ist an hohe rechtliche Hürden geknüpft. Änderungen in der Zusammensetzung erfordern eine Modifikation der VN-Charta und treten erst dann in Kraft, wenn sie von einer Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung einschließlich aller ständigen Ratsmitglieder ratifiziert worden sind. Verhandlungen scheiterten bislang zudem stets an nationalen und regionalen Rivalitäten der Mitgliedstaaten, wie ein Überblick über die bisherigen Reformversuche zeigt (Kapitel 3). Ein weiterer, bislang nur unzureichend berücksichtigter Grund liegt in den unterschiedlichen Zielvorstellungen, die die Staaten mit der Reform verbinden. Sie stützen ihre Forderungen vor allem auf die Kriterien der Repräsentativität und Effektivität, ohne die Begriffe hinreichend klar zu reflektieren. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive sollte eine Reform des Sicherheitsrats vor allem darauf abzielen, dessen Legitimität aufrechtzuerhalten oder zu steigern. Erweiterungslösungen, auf die die vorgeschlagenen Reformmodelle meist hinauslaufen, sind dazu wenig geeignet. Die Annahme, dass eine veränderte Zusammensetzung des Sicherheitsrates dessen Repräsentativität und damit die Legitimität und Effektivität erhöht, übersieht, dass eine Ausweitung des Mitgliederkreises des Sicherheitsrats Gefahr läuft, dessen Effektivität zu schwächen. Abgesehen

davon existieren gegenwärtig keine konsensfähigen Vorschläge für eine veränderte Zusammensetzung des Rates.

Eine Steigerung der Legitimität des Sicherheitsrats dagegen berücksichtigt nicht nur Repräsentativitäts- und Effektivitätsforderungen, entsprechende Maßnahmen sind auch mit weitaus weniger Hürden verbunden als eine Änderung der Zusammensetzung des Rates und damit leichter durchsetzbar. Die Staatengemeinschaft sollte sich daher auf folgende pragmatische Schritte einigen:

- Eine **Aufhebung des Wiederwahlverbots** (Artikel 23 VN-Charta) würde insofern die Rolle der nichtständigen Mitglieder stärken, als diejenigen Staaten, die ihre Zeit im Rat zur Zufriedenheit der VN-Mitgliedstaaten erfüllen, die Möglichkeit erhielten, unmittelbar nach Ablauf der zweijährigen Amtsperiode wieder gewählt zu werden. Eine solche Maßnahme würde die Verantwortlichkeit der Ratsmitglieder stärken, da sich nichtständige Mitglieder sowohl gegenüber ihrer Regionalgruppe als auch der Vollversammlung beständig bewähren müssten.
- Weiterhin sollten die Staaten den ständigen Ratsmitgliedern eine **Beschränkung des Vetorechts** auferlegen. Zwar sind die ständigen Ratsmitglieder nicht bereit, Statuseinbußen durch eine komplette Aufgabe ihrer Privilegien hinzunehmen. Eine freiwillige Verpflichtung, den Gebrauch des Vetos auf Fälle unter Kapitel VII VN-Charta (Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit) zu beschränken sowie die Ausübung des Vetos mit einer Begründungspflicht zu versehen, erscheint jedoch durchaus Erfolg versprechend.
- Anknüpfend an bereits erzielte Fortschritte hinsichtlich verbesserter Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates sollte die Staatengemeinschaft weiterhin darauf drängen, die Verfahrensweisen des Rates transparenter zu gestalten. Dies setzt einerseits bessere Informationsflüsse voraus, andererseits erfordert es **erweiterte Zugangsrechte bzw. Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtmitglieder** des Sicherheitsrats. Gegenwärtig existiert eine Reihe von Reformvorschlägen, die **Maßnahmen der Transparenzsteigerung** sowie Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit des Rates mit anderen VN-Organen und truppenstellenden Ländern vorsehen. Zur Steigerung der Legitimität sollten diejenigen Staaten an den Entscheidungsprozessen des Rates beteiligt werden, die sich in Form von finanziellen, personellen und materiellen Beiträgen an der Ausführung beschlossener Missionen beteiligen. Auch sollten Staaten, die von den zu verhandelnden Konflikten betroffen sind, stärker in die Konsultationsprozesse einbezogen werden. Die VN-Charta sieht Möglichkeiten zur Teilnahme solcher Staaten an den Deliberationsprozessen des Rates bereits vor, diese wurden allerdings bislang nicht wahrgenommen.
- Weiterhin scheint es angebracht, die **Einflussnahme regionaler Gruppierungen** zu stärken sowie auf eine höhere **Beteiligung nichtstaatlicher Akteure** an Entscheidungsprozessen des Rates hinzuwirken.

Dermaßen geöffnete und transparente Entscheidungsprozesse könnten die Legitimität von Beschlüssen in den Augen aller VN-Mitglieder erhöhen. Dies würde sich nicht nur positiv auf die Bereitschaft auswirken, den Resolutionen Folge zu leisten, sondern auch die Bereitwilligkeit steigern, sich an mandatierten Einsätzen substantiell zu beteiligen.

## **Inhalt**

1.	Einleitung	1
2.	Konzeptionelles Gefüge des Sicherheitsrats	2
2.1	Aufbau und Struktur	2
2.2	Reformbedarf und Reformhürden	4
3.	Eine unendliche Geschichte: Das Bemühen um eine Reform des Sicherheitsrats	5
3.1	Kontroversen in der Gründungsphase	5
3.2	Zunehmende Reformforderungen bis Mitte der 1990er Jahre	6
3.3	Reformvorschläge seit Mitte der 1990er Jahre: Hoffnungsvoller Auftrieb?	8
3.4	Die Vorschläge des High-Level Panels – Die Debatte gerät in Schwung	10
3.5	Verhandeln oder debattieren: Zank in der OEWG	13
4.	Problem der Reformkriterien	15
4.1	Legitimität	17
4.1.1	Input-Legitimität	17
4.1.2	Output-Legitimität	21
5.	Realisierbare Reformvorschläge zur Stärkung der Legitimität des Sicherheitsrats	22
5.1	Aufhebung des Wiederwahlverbots in Artikel 23	24
5.2	Beschränkung des Vetorechts	24
5.3	Erhöhung der Transparenz durch Öffnung nach außen	25
6.	Literatur	28
<b>Anhang</b>		
	Tabelle 2: Übersicht über die wichtigsten Reformmodelle	30





## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Seit Jahrzehnten steht eine Reform des Sicherheitsrats auf der Agenda der Vereinten Nationen, ohne bislang zufrieden stellende Ergebnisse hervorgebracht zu haben. Anfang März 2009 startete die Vollversammlung der Vereinten Nationen einen neuen Versuch, ihre bereits seit 1993 laufenden Verhandlungen über eine Reform endlich zu einem Ergebnis zu bringen: Dieser Beginn substantieller zwischenstaatlicher Verhandlungen stellt einen Meilenstein in der Geschichte der Ratsreform dar, bislang fanden lediglich unverbindliche Diskussionen im Rahmen der mit einer Reform befassten Arbeitsgruppe der Vollversammlung statt. Auch wenn viele VN-Botschafter und Beobachter den Verhandlungsauftritt positiv bewerteten und mit den angestoßenen informellen Verhandlungen große Hoffnungen verbinden, müssen noch viele Hürden überwunden werden. Es wird sich zeigen, ob die Verhandlungen letztlich doch nur eine Fortsetzung der ergebnislosen Debatten innerhalb der Arbeitsgruppe der Vollversammlung darstellen.

Fast drei Jahrzehnte andauernde Bemühungen scheiterten bisher stets an nationalen und regionalen Rivalitäten. Erste Forderungen nach einer Anpassung der Staatenorganisation an die gewandelte Umwelt wurden bereits kurz nach der Gründung der VN laut und seitdem in unterschiedlicher Intensität hervorgebracht. Vor allem die privilegierte Rolle der ständigen Ratsmitglieder (Permanent Five, P5) wird von den VN-Mitgliedern seit langem als ungerecht wahrgenommen, weil dadurch fünf Staaten in Fragen der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dominieren. Immer wieder wird zudem moniert, dass der Rat längst nicht mehr die aktuelle weltpolitische Konstellation repräsentiere. Der Forderung nach angemessener geographischer Verteilung der Sicherheitsratsitze wurde 1965 durch die Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder erstmals Rechnung getragen. Doch immer wieder wurden neue Reformvorschläge laut, ohne dass weitere Änderungen in der Zusammensetzung folgten. Bescheidene Schritte in den 1990er Jahren verbesserten zwar die Arbeitsweise des Rates, diese Änderungen wurden aber nie formal in die Geschäftsordnung integriert.

Ziel des vorliegenden Reports ist es, einerseits Gründe dafür aufzuzeigen, warum es den Staaten bisher nicht gelang, sich auf ein Reformmodell zu einigen. Daher wird zunächst ein kurzer Überblick über die Befugnisse und Zusammensetzung des Sicherheitsrats sowie rechtliche und politische Reformhürden gegeben. Anschließend werden die Geschichte der Reformbemühungen des Sicherheitsrats sowie die verschiedenen Reformvorschläge vorgestellt und diskutiert. Dass sich die internationale Gemeinschaft bislang nicht auf einen realisierbaren Vorschlag einigen konnte, liegt unter anderen daran, dass die Staaten mit der Reform unterschiedliche Zielvorstellungen verbinden. Die Staaten stützen ihre Reformforderungen vor allem auf die Kriterien der Repräsentativität und

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen bedanke ich mich bei Claudia Baumgart-Ochse, Matthias Dembinski, Florian Lewerenz, Marco Fey, Andreas Haidvogel, Berthold Meyer, Dirk Peters, Carsten Rauch, Elvira Rosert sowie Jonas Wolff.

Effektivität, ohne die Begriffe hinreichend klar zu reflektieren. Vorgeschlagene Reformmodelle laufen meist auf Erweiterungslösungen hinaus. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive betrachtet mangelt es dem Sicherheitsrat jedoch vor allem an Legitimität, was sich bereits an der Tatsache zeigt, dass über die Reform seit Jahrzehnten ergebnislos debattiert wird. Das Prinzip, dass die von einer Entscheidung Betroffenen auch an den Beschlussfassungsprozessen beteiligt werden müssen, ist zwar ursprünglich in nationalstaatlichen Konzepten zu finden, aber auch internationale Institutionen werden zunehmend hinsichtlich ihrer Legitimität hinterfragt (vgl. u.a. Buchanan/Keohane 2006). Bisherige Reformvorschläge, die sich auf Fragen der Zusammensetzung konzentrieren, sind nicht geeignet, die Legitimität des Rates sicherzustellen. Weder wirkt sich ein erweiterter Mitgliederkreis notwendigerweise förderlich auf die Legitimität aus, noch existieren gegenwärtig Vorschläge für eine neue Zusammensetzung des Rats, die eine realistische Chance auf Umsetzung hätten. Vorschläge, die sich auf die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten des gesamten VN-Mitgliederkreises sowie transparente Prozeduren beziehen, steigern hingegen nicht nur die Legitimität des Sicherheitsrats, sie sind zudem mit größeren Erfolgchancen verbunden. Wie die Empfehlungen am Ende des Reports zeigen, gibt es durchaus Grund zur Hoffnung, allerdings nur, wenn man von utopischen Reformplänen absieht und sich stattdessen auf realisierbare Lösungsschritte konzentriert.

## **2. Konzeptionelles Gefüge des Sicherheitsrats**

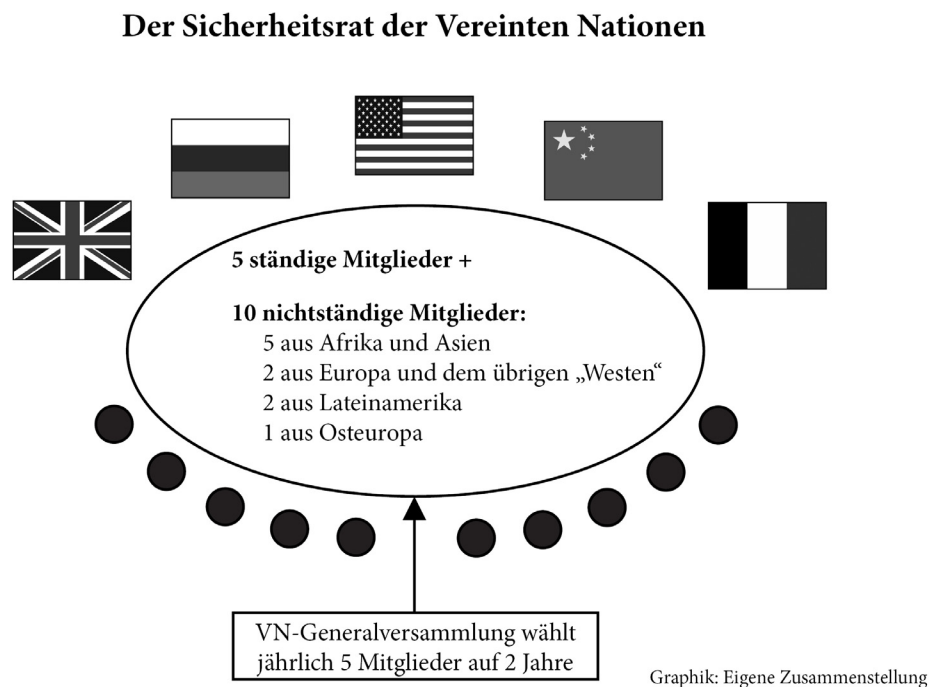
### **2.1 Aufbau und Struktur**

Der Zweite Weltkrieg, dessen Ausbruch der Völkerbund nicht hatte verhindern können, hatte die Notwendigkeit eines effektiven Systems kollektiver Sicherheit in dramatischer Weise verdeutlicht. Die Schaffung eines die VN dominierenden Rates zur Einbindung der Großmächte sollte die Fehler, die zum Scheitern des Völkerbundes geführt hatten, vermeiden. Entsprechend schreibt die VN-Charta dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu (Art. 24), bei deren Ausübung er im Namen aller VN-Mitglieder handelt. Um ein schnelles und wirksames Vorgehen zu garantieren, ist der Rat als ein kleines Gremium konzipiert worden, das unverzüglich in der Lage sein soll, auf Krisensituationen zu reagieren und Beschlüsse rasch umzusetzen. Als Instrumente stehen ihm Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI sowie Sanktionsmaßnahmen nicht-militärischer und militärischer Art nach Kapitel VII zur Verfügung. Bevor Sanktionen verhängt werden können, muss zunächst nach Artikel 39 festgestellt worden sein, dass eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder ein Akt der Aggression vorliegt. Der Rat ist als einziges VN-Organ dazu legitimiert, den Mitgliedern rechtlich bindende Maßnahmen aufzuerlegen (Art. 25).

Nach Artikel 23 setzt sich der Rat aus den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, Großbritannien, den USA und Russland sowie zehn weiteren nichtständigen Mitgliedern zusammen. Letztere werden von der Vollversammlung (durch eine Zweidrittelmehrheit) für eine zweijährige Amtsperiode gewählt, wobei eine unmittelbare Wieder-

wahl ausgeschlossen ist. Mit der 1965 in Kraft getretenen Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder von sechs auf zehn wurde ein offizieller regionaler Verteilungsschlüssel für die Auswahl der Sitze festgelegt. Danach erhalten die afrikanischen Staaten drei Sitze, zwei gehen jeweils an Asien, Lateinamerika/Karibik sowie die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Western European and Others Group, WEOG), die osteuropäischen Staaten erhalten einen Sitz.<sup>2</sup> Einer der nichtständigen Sitze der Regionen Afrika bzw. Asien ist traditionell einem arabischen Land vorbehalten.

**Abbildung 1: Zusammensetzung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen**



Anders als in der Vollversammlung, in der jeder Staat das gleiche Stimmrecht besitzt, manifestiert sich die privilegierte Stellung der ständigen Ratsmitglieder in ihrem Vetorecht. Art. 27 VN-Charta unterscheidet bei Beschlüssen des Sicherheitsrats zwischen Verfahrens- und Sachfragen. Während Verfahrensfragen einer Zustimmung von neun der 15 Ratsmitglieder bedürfen, erfordern alle übrigen Beschlüsse eine qualifizierte Mehrheit

<sup>2</sup> Insgesamt gibt es fünf Regionalgruppen innerhalb der VN: die WEOG mit 27 Mitgliedstaaten, die Gruppe der osteuropäischen Staaten mit 23 Mitgliedern, die lateinamerikanischen und karibischen Staaten mit 33 sowie die asiatische und afrikanische Gruppe mit jeweils 53 Mitgliedern. Kiribati, Israel und die USA gehören keiner Gruppe an, die beiden letzten werden aber etwa bei Abstimmungen der WEOG angegliedert.

von neun Mitgliedern, wobei keines der P5 dagegen stimmen darf (Vetorecht).<sup>3</sup> Die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds behindert das Zustandekommen eines Beschlusses nicht. Mit dem Veto schufen sich die ständigen Ratsmitglieder ein Instrument, das es ihnen ermöglicht, alle Entscheidungen über die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

## 2.2 Reformbedarf und Reformhürden

Als zentrale Instanz für internationale Friedenssicherung und Konfliktmanagement gewährt die VN-Charta dem Sicherheitsrat weitreichende Befugnisse, die im äußersten Fall gar ein Eingreifen in die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten legitimieren. Obwohl die Resolutionen des Rates für die übrigen VN-Mitglieder bindend sind, steht und fällt die Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten mit der Legitimität des Sicherheitsrats. Dass es dem Rat genau daran mangelt, zeigt die seit Jahrzehnten in Ergebnislosigkeit verharrende Reformdebatte; denn in den Augen der meisten Mitgliedstaaten der VN hängt die dem Rat zugesprochene Legitimität von dessen Zusammensetzung ab (vgl. Kapitel 3.1). Diese spiegelt aber – ungeachtet der Erweiterung um zehn neue nichtständige Sitze 1965 – nach wie vor die geographischen Verhältnisse des Gründungsjahres der Vereinten Nationen 1945. Der Rat ist folglich – dieser Feststellung können sich selbst die harschesten Reformkritiker nicht entziehen – längst nicht mehr repräsentativ für seine mittlerweile 192 Mitgliedstaaten. Während die Staatengemeinschaft weitestgehend darüber übereinstimmt, dass eine Anpassung des Rates an die veränderten weltpolitischen Gegebenheiten notwendig ist, stößt die Umsetzbarkeit von Reformvorschlägen immer wieder an konzeptionelle und politische Grenzen.

Eine nur schwer zu überwindende Hürde im Reformprozess stellt die Tatsache dar, dass Änderungen der Zusammensetzung des Sicherheitsrats, eine Revision der VN-Charta erfordern. Solche Modifikationen treten allerdings nach Art. 108 VN-Charta erst in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln der VN-Mitglieder einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ratifiziert worden sind. Diese Bestimmung ist ein blockierendes Element im Reformprozess, weil sie denjenigen Mitgliedstaaten die Entscheidungsmacht zuweist, die ihre privilegierte Position durch eine geänderte Zusammensetzung gefährdet sehen. Es ist kaum vorstellbar, dass die ständigen Mitglieder willens sind, Status- und Machteinbußen zu akzeptieren und ihre Begünstigungen mit anderen Staaten zu teilen. Die VN-Charta gewährt den P5 herausragende Befugnisse, die ihnen einen privilegierten Status im Gesamtsystem der VN zuschreiben und ihre Vormachtstellung insofern verfestigen, als Änderungen am Status quo nur mit ihrem Einverständnis möglich sind. Es ist

3 Weder in der Charta noch in der nach wie vor vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats ist geregelt, wie der Begriff „Verfahrensfragen“ auszulegen ist. Bei einer Entscheidung, ob es sich um eine Verfahrens- oder Sachfrage handelt, greift ebenfalls das Vetorecht. Dieses „doppelte Veto“ hat zur Folge, dass Resolutionen, die den Interessen eines der ständigen Ratsmitglieder widersprechen, praktisch nicht vorkommen. Nicht teilnehmen dürfen die P5 dagegen an Abstimmungen zur friedlichen Beilegung von Konflikten, wenn sie selbst Streitpartei sind (Art. 27, Absatz 3).

daher nicht verwunderlich, dass die P5 danach streben, die sie begünstigende Macht- und Einflussstruktur im VN-System zu erhalten und alle Vorschläge, die ihren Interessen zuwiderlaufen, ablehnen. Größte Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Veto-recht zu, das, über die formale Ausübung in konkreten Entscheidungssituationen hinaus, bereits in informellen Konsultationen angedroht werden kann. Zudem begünstigen die Rahmenbedingungen im Rat selbst die P5. Durch ihre ständige Vertretung verfügen sie über gefestigte Personalstrukturen und Expertise, die ihnen nicht zu unterschätzende Vorteile im Routinebetrieb des Rats gewährleisten.

Ein weiteres, Reformfortschritte hemmendes Strukturelement liegt in den Interessenskonflikten innerhalb der Vollversammlung. Die Heterogenität der Staatenwelt und damit verbundene Streitigkeiten verhinderten bisher Abstimmungen über die Reform des Sicherheitsrats. Zu groß sind regionale Machtrivalitäten, als dass Konsens über ein Erweiterungsmodell oder gar die Einigung auf Kandidaten für neue Ratssitze erzielt werden könnte. Bisher hat kein Vorschlag die notwendige Zweidrittelmehrheit in der Vollversammlung erlangt.

### **3. Eine unendliche Geschichte: Das Bemühen um eine Reform des Sicherheitsrats**

#### **3.1 Kontroversen in der Gründungsphase**

Das Modell einer Weltorganisation zur Sicherung des Friedens, in deren Mittelpunkt der Sicherheitsrat mit seinen fünf Vetomächten stehen sollte, traf seitens der übrigen Mitgliedsstaaten bereits 1945 während der Gründungskonferenz in San Francisco auf Kritik und rief Änderungswünsche hervor. Umstritten war vor allem die von den USA, Großbritannien und der Sowjetunion konzipierte Abstimmungsformel, die den ständigen Mitgliedern bei substantiellen Entscheidungen ein Vetorecht zusicherte.<sup>4</sup>

Einwände wurden auch gegen die Zusammensetzung und Größe des Rats vorgebracht; mehrere Staaten forderten, die Zahl der nichtständigen Sitze zu erhöhen, da sie den Sicherheitsrat als nicht repräsentativ, undemokratisch und willkürlich erachteten. Die P5 lehnten jedoch Änderungswünsche mit dem Verweis ab, ein größeres Gremium könne nicht mehr mit der in Konfliktsituationen notwendigen Effektivität handeln. Sie argumentierten, dass ein kleineres Gremium rascher zu Entscheidungen finden und diese wirksamer umsetzen könne. Sie kamen lediglich Forderungen entgegen, die die Wahl der nichtständigen Mitglieder betrafen. So legt Art. 23 VN-Charta fest, dass diese gemäß des

4 Die künftigen ständigen Ratsmitglieder sahen das Veto als unverzichtbare Voraussetzung zur Errichtung eines neuen kollektiven Sicherheitssystems und scheuten nicht einmal davor zurück, offen zu drohen, dass es keine VN geben werde, sollten die anwesenden Staaten das Vetorecht ablehnen; vgl. Claude (1974: 66); Volger (2008: 22).

Beitrags auszuwählen sind, den sie zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie zur Verwirklichung der Ziele der VN leisten. Außerdem muss eine angemessene geographische Verteilung der Sitze gewährleistet sein. Diese Verknüpfung der Verteilung der nichtständigen Sitze mit geographischer Repräsentativität setzte sich gegenüber Alternativvorschlägen durch, die von der Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und der wirtschaftlichen Ressourcen (Indien) bis zum Vorschlag einer alphabetischen Rotation kleinerer und größerer Mitgliedstaaten (Liberia) reichten (vgl. Volger 2008:22).

### 3.2 Zunehmende Reformforderungen bis Mitte der 1990er Jahre

Ausgelöst durch die Dekolonialisierung wurden Mitte der 1950er Jahre erneut Rufe nach einer Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats laut. Durch die gewachsene Gesamtmitgliederzahl der VN hatte sich der Wettbewerb um die Besetzung der nichtständigen Sitze intensiviert, zudem sahen sich die einzelnen Regionen (vor allem Afrika, Lateinamerika und Asien) nicht angemessen repräsentiert.

Die Forderungen nach einer Erweiterung des Rates führten 1965 – trotz anfänglichem Widerstand der P5 (mit Ausnahme Chinas) – schließlich zu einer Erhöhung der nichtständigen Sitze von sechs auf zehn – das einzige Mal in seiner Geschichte wurde der Rat damit um vier nichtständige Sitze erweitert und das Abstimmungsquorum von sieben auf neun erforderliche Stimmen angehoben.<sup>5</sup>

Die Reformdiskussion der 1970er Jahre war vor allem von den Forderungen neu entstandener regionaler Machtzentren (wie Brasilien, Indien) bestimmt, die ihrem Einfluss in der internationalen Politik durch einen ständigen Ratssitz Ausdruck verleihen wollten.

In Kritik geraten war der Sicherheitsrat durch seine wachsende Handlungsunfähigkeit, die aus dem häufigen Gebrauch des Vetos der sich antagonistisch gegenüberstehenden Supermächte Sowjetunion und USA resultierte. Um Vorschläge für eine effektive VN auszuarbeiten, wurde im Dezember 1974 ein „Ad-hoc-Committee on the Charter of the United Nations“ eingesetzt, dessen Schwerpunkt auf einer Reform der Zusammensetzung und der Abstimmungsmechanismen des Sicherheitsrats lag. Die Vollversammlung setzte den Punkt „Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council“ auf ihre Tagesordnung;<sup>6</sup> es wurden verschiedene Resolutionsentwürfe eingereicht, die eine Erweiterung des Kreises nichtständiger Mitglieder und eine Anpassung des Quorums vorsahen. Die ständigen Ratsmitglieder, ausgenommen China, lehnten jedoch jegliche Veränderung mit der offiziellen Begründung ab, sie befürchteten,

5 Die Privilegien der P5 blieben dagegen unberührt. Allerdings kam es später de facto zu zwei Änderungen, als 1971 die Regierung der Volksrepublik China den bis dahin von der nationalchinesischen Regierung Taiwan gehaltenen chinesischen Sitz übernahm. 1991 trat Russland mit Billigung der anderen ständigen Mitglieder ohne jegliche formelle Debatte die sowjetische Nachfolge an.

6 VN Doc. A/34/246, 14. 11. 1979.

ein Mitgliederzuwachs könne den Rat in seiner Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit schwächen und damit die Autorität der VN als Ganze untergraben. Die Positionen der übrigen VN-Mitglieder zu Anzahl und Art der zu verteilenden Sitze blieben widersprüchlich. Diese Hemmnisse führten dazu, dass die Behandlung des Themas verschoben wurde. Bis in die neunziger Jahre stand der genannte Tagesordnungspunkt immer wieder auf der Agenda der Vollversammlung, ohne dass eine substantielle Debatte angestoßen wurde.

Erst das Ende des Ost-West-Konflikts rückte die Dringlichkeit einer Reform des Sicherheitsrats erneut in den Blickpunkt. In dem Maß, in dem ideologische Gegensätze aufbrachen und vormalig entgegengesetzte nationale Interessen sich annäherten, wuchs bei den Ratsmitgliedern die Bereitschaft zur Kooperation. Die aufgrund der veränderten weltpolitischen Lage neu entstandenen oder bisher verdeckten Konfliktsituationen stellten die VN indes vor neue Herausforderungen. Die Aufgabenerweiterung im Bereich der traditionellen Friedenssicherung und die erhöhte Bereitschaft, Konflikte durch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zu regeln, führten zu einem enormen Anstieg der benötigten Ressourcen. Angesichts des Zerfalls der Sowjetunion, aus der eine Reihe neuer Staaten hervorgingen, wurde das Missverhältnis zwischen Vollversammlung und Sicherheitsrat und damit dessen unausgewogene Repräsentativität überdeutlich.

Auf ihrem Gipfeltreffen 1992 hatten die P5 eingeräumt, dass zumindest eine Verbesserung der Arbeitsweise des Rates angebracht sei. Zahlreiche Berichte, Diskussionspapiere und Vorschläge zur Reformierung der Arbeitsweise und zur Neustrukturierung der VN führten zu einer Institutionalisierung der Reformdebatte. Auf Initiative der Blockfreien Bewegung (Non-Aligned Movement, NAM) wurde 1992 beschlossen, die Reformdebatte in die Vollversammlung aufzunehmen. 1993 wurde eine allen VN-Mitgliedern offen stehende Arbeitsgruppe, mit dem schönen Titel „Open-Ended Working Group On The Question Of Equitable Representation On and Increase In The Membership Of The Security Council And Matters Related To The Security Council“ (OEWG), etabliert. Obwohl die OEWG aufgrund des Erfordernisses, Abstimmungen im Konsens zu verabschieden, zu einem „Debattierclub“ degenerierte, hatte die Reformbewegung mittlerweile eine solche Dynamik erlangt, dass diesmal keines der ständigen Ratsmitglieder den Versuch unternahm, die Debatte im Keim zu ersticken. Frankreich, Großbritannien und die USA (P3) äußerten grundsätzliche Unterstützung bei der Erweiterung des Rates – allerdings sollte nur Japan und Deutschland Ratsmitgliedschaft gewährt werden. Beide Staaten sollten sich nicht nur durch finanzielle Beiträge qualifizieren, sondern auch ein verstärktes Engagement bei Truppenentsendungen für Friedensmissionen vorweisen. Da beide Länder diesbezüglich innenpolitischen Beschränkungen unterlagen, die sie nur unter großen Anstrengungen überwinden konnten, gestalteten sich Fortschritte zäh. Die P3 profitierten von dieser Situation und änderten ihre Reformpolitik ein weiteres Mal von verhaltener Kooperation hin zu Obstruktion. Gleichzeitig verstärkten sie ihre Anstrengungen für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats, in der Hoffnung damit Reformforderungen zufrieden stellen zu können, ohne sich der brisanten Erweiterung thematisch nähern zu müssen (vgl. Bourantonis 2005). Initiiert durch die P3, oder zumindest mit ihrer Unterstützung, wurden 1993 und 1995 verschiedene Maßnahmen zur Reform der Arbeitsweise angenommen, die darauf abzielten, die Verfahren des Rates transparenter zu gestalten, die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern zu stärken sowie die Interaktion



zwischen Sicherheitsrat und Vollversammlung zu verbessern.<sup>7</sup> Obwohl alle VN-Mitglieder die Veränderungen begrüßten, wurde kritisiert, eine Reform der Arbeitsweise des Sicherheitsrats dürfe nicht über die Notwendigkeit hinwegtäuschen, seine Zusammensetzung zu ändern.

Im Lauf der fortgesetzten Tagungen der OEWG sowie der Vollversammlung beteiligten sich immer mehr Staaten an der Reformdebatte. Der Fokus bewegte sich weg von einer Kandidatur Japans und Deutschlands hin zur Forderung nach einer breiteren Repräsentativität des Rates. Vor allem in einigen Drittweltstaaten, deren wirtschaftliches und politisches Gewicht in den letzten Jahren erheblich gewachsen war – etwa Brasilien, Indien, Indonesien, Nigeria – wurden zunehmend Begehrlichkeiten nach einer gleichberechtigten ständigen Vertretung im Sicherheitsrat laut. Großbritannien, Russland und die USA erkannten, dass sie eine Erweiterung um ständige Mitglieder nicht auf zwei Industriestaaten begrenzen konnten und schlossen sich stattdessen der so genannten „2+3“-Formel an, nach der drei der insgesamt fünf zu vergebenden Sitze an Entwicklungsländer gehen sollten. Gleichzeitig betonten sie unter Verweis auf das Effektivitäts-Kriterium, dass sie eine Erweiterung auf mehr als 21 Sitze strikt ablehnten. Angesichts der in der „2+3“-Formel angelegten Erfordernis, die die Einigung der Entwicklungsländer auf drei Repräsentanten vorsah, wurde der Reformprozess ein weiteres Mal in seinem Fortgang behindert. Auch der Versuch des damaligen Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali, neue Arbeitsgruppen innerhalb der Vollversammlung zu den wichtigsten Aspekten der VN-Reform (Erweiterung des Sicherheitsrats, Stärkung des VN-Systems, Finanzen, Agenda for Peace, Agenda for Development) einzurichten, um so die Debatte voranzubringen, konnten daran nichts ändern.

### 3.3 Reformvorschläge seit Mitte der 1990er Jahre: Hoffnungsvoller Auftrieb?

Eingebettet in das Strukturreformprogramm („Renewing the United Nations“) des neuen Generalsekretärs Kofi Annan, legte der damalige Präsident der Vollversammlung und zugleich Vorsitzende der OEWG, Ismael Razali, im März 1997 eine ausgearbeitete Resolution vor, die eine Erweiterung um neun Sitze, fünf ständige und vier nichtständige, vorsah.<sup>8</sup> Drei der fünf ständigen Mitglieder sollten aus Entwicklungsländern kommen, je eines aus Afrika, Asien und Lateinamerika/Karibik, zwei weitere aus Industrieländern.

7 Im Einzelnen umfassten die beschlossenen Maßnahmen: Die Unterrichtung von Nicht-Mitgliedern über die Ergebnisse der informellen Konsultationen; die Ankündigung informeller Konsultationen und deren vorläufige Tagesordnung im VN-Journal; die monatliche Bereitstellung der Arbeit und vorläufigen Themen des Rates (sowohl formeller als auch informeller Sitzungen) an alle Nicht-Mitglieder; die Verbesserung der Transparenz des Sanktionsausschusses; regelmäßige Treffen zwischen Ratsmitgliedern, dem Sekretariat und truppenstellenden Ländern; die Verbesserung des Formats der Berichte des Sicherheitsrats an die Vollversammlung. Für einen detaillierten Überblick über die verbesserte Arbeitsweise des Rates siehe *Decisions by the Security Council related to its working methods and procedures, 1993-present*, [www.globalpolicy.org/security/reform/decision.htm](http://www.globalpolicy.org/security/reform/decision.htm) (26.2.2009).

8 Eine Übersicht über die wichtigsten Reformmodelle bietet Tabelle 2 im Anhang; Seite 30.

Die nichtständigen Sitze sollten auf Afrika, Asien, Osteuropa und Lateinamerika/Karibik verteilt werden. Den neuen ständigen Ratsmitgliedern sollte kein Vetorecht zugestanden werden; das Vetorecht der ursprünglichen P5 sollte auf Fälle unter Kapitel VII VN-Charta beschränkt werden; das künftige Abstimmungsquorum sollte bei fünfzehn Stimmen liegen. Außerdem sollten die Modifikationen auf einer Überprüfungskonferenz zehn Jahre nach Inkrafttreten der Charta-Änderungen überprüft werden. Abgerundet wurde der Vorschlag durch verschiedene Bestimmungen, um Arbeitsmethoden und Transparenz des Sicherheitsrats zu verbessern.

Entgegen der positiven Erwartungen, die Razali mit seinem Plan verband, fühlte sich die Mehrheit der VN-Mitglieder von der Vorlage überrumpelt. Außer Frankreich, das den Vorschlag als eine Möglichkeit begrüßte, endlich in ernsthafte Verhandlungen über eine Erweiterung des Sicherheitsrats einzutreten, standen die restlichen Ratsmitglieder den Vorschlägen reserviert gegenüber, gingen sie doch über die eigenen Vorstellungen weit hinaus. Den größten Misstrauen gegenüber Razalis Plan äußerte die NAM, die ihre Geschlossenheit durch die zwingende Einigung auf drei Mitglieder aus ihren Reihen gefährdet sah und letztlich das Scheitern des Kompromissversuchs verursachte, der gerade ihnen eine stärkere Rolle in den Entscheidungsmechanismen des Rates zugestanden hätte.

Staaten, die weitere ständige Sicherheitsratssitze verhindern wollten, forderten eine baldige Abstimmung in der Vollversammlung und schlossen sich zu diesem Zweck im September 1997 zum sog. „*Coffee Club*“ zusammen, einer heterogenen Staatengruppe unter Führung von Italien und Pakistan,<sup>9</sup> die eine Reform ablehnte, von der sie befürchtete, dass sie ihre eigene machtpolitische Stellung zugunsten ihrer Rivalen herabsetzen würde. Sie schlugen stattdessen vor, eine neue Kategorie *rotierender nichtständiger* Sitze einzuführen, um eine Region jeweils für eine bestimmte Zeit von einem oder zwei Staaten vertreten zu lassen. Dahinter stand die Absicht, eine Einigung über die Einführung weiterer ständiger Sitze zu erschweren. Da es absehbar war, dass das Rotationsmodell nicht die erforderliche Staatenmehrheit hinter sich vereinen konnte, stellte der Vorschlag lediglich eine Verhinderungstaktik dar, mit der es dem *Coffee Club* gelang, nicht nur den Razali-Plan, sondern den gesamten Reformprozess zu sabotieren.

Aufgrund anhaltender Unstimmigkeiten löste Razali seine Arbeitsgruppe im September 1997 auf. Auch die OEWG hatte die in sie gesetzten Hoffungen nicht erfüllen können – statt einen konsensfähigen Reformplan ausgearbeitet zu haben, war sie zu einer Diskussionsform herabgesetzt worden, die aufgrund anhaltender Unstimmigkeiten nicht in der Lage war, die Reformdebatte voranzutreiben.

Die Millennium-Erklärung der Vollversammlung im September 2000 forderte die VN-Mitgliedstaaten ein weiteres Mal dazu auf, ihre Bemühungen für eine umfassende Reform

<sup>9</sup> Außerdem gehörten der Gruppe Ägypten, Algerien, Argentinien, Mexiko, Kanada, Libanon, Syrien, Indonesien, Türkei, Spanien, Neuseeland und Südkorea an.

zu intensivieren.<sup>10</sup> Während der daraufhin sowohl in der Vollversammlung als auch in der OEWG geführten Sitzungen konnten sich die Staaten nicht einmal auf einen Minimumkonsens einigen. Die Debatte war damit – wohl auch durch die mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ausgelöste hohe Priorität für nationale Sicherheitspolitik und internationale Terrorabwehr – erneut zum Stillstand gekommen, wie Kofi Annan im September 2002 in einem Bericht feststellte („The Stalled Process of Security Council Reform“).<sup>11</sup>

### 3.4 Die Vorschläge des High-Level Panels – Die Debatte gerät in Schwung

Die Reformdebatte wurde erst im September 2003 wieder angefangen, als Annan in einer Rede vor der Vollversammlung warnte, die VN stünden an einem Scheideweg: Wenn es aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nicht gelinge, die kollektive Sicherheit zu gewährleisten, würden die VN geschwächt – mit unabsehbaren Folgen. Daher sei die Staatengemeinschaft erneut aufgefordert, dem Reformbedarf der Organisation Rechnung zu tragen. Die Reform des Sicherheitsrats sollte als Teil einer umfassenden VN-Reform bis zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im September 2005 abgeschlossen werden. Zur Vorbereitung des Reformvorhabens berief Annan eine Hochrangige Beratungsgruppe („High Level Panel on Threats, Challenges, and Change“, HLP) ein, die in ihrem im Dezember 2004 vorgelegten Bericht „Eine sichere Welt“<sup>12</sup> zwei Erweiterungsmodelle vorschlug, die eine Anhebung des Rates auf 24 Mitglieder vorsahen. Jegliche Änderungen sollten außerdem 2020 einer Überprüfung unterzogen werden. Nach Modell A sollte der Sicherheitsrat um drei neue, mit einer zweijährigen Amtszeit versehene nichtständige Mitglieder sowie sechs neue ständige Sitze ohne Vetorecht erweitert werden.

Modell B sah lediglich die Erweiterung um neun nichtständige Sitze vor, wobei acht Mitgliedern eine erneuerbare vierjährige (im Gegensatz zu der nicht erneuerbaren zweijährigen) Amtszeit zugesprochen werden sollte („semi-permanente Sitze“).

Hinsichtlich des Vetos äußerte sich das HLP verhalten, es forderte die P5 lediglich dazu auf, davon nur in Angelegenheiten Gebrauch zu machen, in denen es tatsächlich um vitale Interessen gehe. Einige Autoren bemängeln, dem HLP sei in der Reformfrage kein Durchbruch gelungen (vgl. Fassbender 2005; Luck 2005; Malone 2005; Blum 2005). Die nicht zu verachtende Leistung des Panels liegt gleichwohl darin, pragmatische und daher

10 So erklären die Staaten darin ihren Willen „to intensify our efforts to achieve a comprehensive reform of the Security Council in all its aspects“. VN Doc. A/RES55/2, 8. September 2000, [www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm](http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm) (26.2.2009).

11 Vgl. den Bericht „Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change“, VN Doc. A/57/387, 9. September 2002, Abs. 20, <http://portal.unesco.org/en/files/12698/10545492181unc133e.pdf/unc133e.pdf> (26.2.2009).

12 „A more secure World: Our shared responsibility“, Report of the Secretary General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, VN Doc. A/59/565; [www.un.org/secureworld/](http://www.un.org/secureworld/) (26.2.2009).

mehrheitsfähige Modelllösungen entwickelt zu haben, auch wenn die ausgearbeiteten Vorschläge keinesfalls ähnlich visionär konzipiert sind wie manche Reformstudie (vgl. Volger 2008: 317).

Bereits im September hatten zudem Brasilien, Deutschland, Indien und Japan („G4“) ihre Kandidatur um ständige Sitze (mit Vetorecht) bekannt gegeben.<sup>13</sup> Der Entwurf sieht wie Modell A des HLP die Schaffung von sechs neuen ständigen (je zwei für Afrika und Asien, einer für Lateinamerika/Karibik, einer für Westeuropa und andere Staaten), aber vier neuen nichtständigen (je einer für Afrika, Asien, Osteuropa, Lateinamerika/Karibik) Ratssitzen vor.

Die Reformdebatte war wieder in Bewegung geraten und orientierte sich vorwiegend an den Empfehlungen des HLP. Kofi Annan übernahm dessen Empfehlungen in seinem Bericht „In Larger Freedom“<sup>14</sup>, den er im März 2005 vorlegte und forderte, die Verhandlungen über eine Reform des Sicherheitsrats bis zum VN-Jubiläumsgipfel abzuschließen. Gleichzeitig verwies er auf andere konsensfähige Lösungen über die vom HLP vorgeschlagenen Modelle A und B hinaus. Unterdessen warben die „G4“ intensiv für das von ihnen propagierte Erweiterungsmodell, wurden jedoch von der „Uniting for Consensus“-Gruppe (überwiegend Mitglieder des ehemaligen *Coffee Club*) in ihrem Bemühen gebremst. Diese Gruppe sah die Aufnahme weiterer Industriestaaten als unzumutbar an und forderte stattdessen eine Erweiterung um zehn neue nichtständige, aber wiederwählbare Mitglieder<sup>15</sup> – eine Forderung, die Chancen auf die nötige Zweidrittelmehrheit in der Vollversammlung hatte.<sup>16</sup>

Die unablässige Opposition der „Uniting for Consensus“-Gruppe führte im Juni 2005 schließlich dazu, dass die „G4“ ihre Forderung nach einem Vetorecht für neue ständige Mitglieder aufgaben,<sup>17</sup> um sich bessere Aussichten auf die für eine Abstimmung erforder-

13 Der Resolutionsentwurf der „G4“ ist abrufbar unter: [www.un.org/depts/german/gv-sonst/screform-a59-l64.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/screform-a59-l64.pdf) (26.02.2009). Während Japan und Deutschland ihren Anspruch damit begründen, nach den USA den zweit- bzw. drittgrößten Beitrag zum VN-Haushalt zu leisten, pochen Indien und Brasilien auf ihre Bevölkerungszahl und Größe in der Region.

14 Vgl. „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“, Report of the Secretary-General, VN Doc. A/59/2005, [www.un.org/largerfreedom/contents.htm](http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm) (26.2.2009).

15 Vgl. Resolutionsentwurf der „Uniting-for-Consensus-Gruppe“ [www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf) (26.2.2009).

16 Der Vorschlag enthielt zwei Versionen: Eine Möglichkeit sah vor, den Rat um zehn neue nichtständige Sitze zu erweitern und das Wiederwahlverbot aufzuheben („Green Model“); abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04greenmodel.pdf](http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04greenmodel.pdf) (26.2.2009). Eine andere Variante schlug neben zwei neuen regulären, mit einer zweijährigen Amtszeit versehenen Sitzen die Aufnahme von acht neuen, für drei bis vier Jahre amtierenden Mitgliedern vor, denen die Möglichkeit zur Wiederwahl zugestanden werden sollte („Blue Model“); abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04bluemodel.pdf](http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04bluemodel.pdf) (26.2.2009).

17 Vgl. Resolutionsentwurf der „Uniting-for-Consensus-Gruppe“ [www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf) (26.2.2009).

liche Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung zu sichern.<sup>18</sup> Ein Durchbruch scheiterte dennoch bereits im Vorfeld an regionalen Zwistigkeiten: China stand der Kandidatur Japans entgegen, Pakistan und Indonesien wollten einen indischen Sitz verhindern, Argentinien und Mexiko sprachen sich gegen Brasilien aus, Italien und Spanien wollten keinen deutschen Sitz. Auch die P5 verhielten sich zurückhaltend; die USA äußerten wiederholt ihren Missmut über eine deutliche Vergrößerung – lediglich die Erweiterung um „two or so“ neue ständige Mitglieder (Japan und ein Entwicklungsland) sowie vier bis fünf nichtständige Mitglieder käme in Frage. China erkannte die Notwendigkeit einer Anpassung des Rates an die weltpolitischen Gegebenheiten, vor allem die Beteiligung der Entwicklungsländer, zwar an, hielt es aber für vernünftiger, die Debatte angesichts anhaltender Unstimmigkeiten zu verschieben. Russland stimmte über die Grenzen der Erweiterung mit den USA überein und wandte sich vehement gegen Vetorechte für neue ständige Mitglieder. Nur Frankreich (gar als Sponsor) und Großbritannien – wenngleich wenig enthusiastisch – unterstützen den Vorschlag der „G4“.

Im August 2005 legte die Afrikanische Union (AU) überraschend einen eigenen Reformvorschlag (Ezulwini-Konsens) vor.<sup>19</sup> Sie favorisierte zwar weiterhin die „G4“-Position, verlangte aber das Vetorecht für neue ständige Ratsmitglieder sowie die Aufnahme von fünf (statt vier) nichtständigen Mitgliedern. Damit war die Hoffnung der „G4“ auf eine baldige Abstimmung in der Vollversammlung zerschlagen.

Der Jubiläumsgipfel im September 2005 erstickte jegliche Hoffnungen, die Reformanstrengungen könnten zu einem erfolgreichen Ende kommen. Im Abschlussdokument überwogen Gemeinplätze, erneut wurde die Notwendigkeit festgehalten, den Sicherheitsrat repräsentativer, effizienter und transparenter zu gestalten. Das Dokument forderte die Vollversammlung lediglich auf, den Fortschritt des Reformprozesses bis Ende 2005 zu prüfen.

Dieser Aufforderung wurde kaum Folge geleistet. Die USA erklärten sogar im November 2005, Reformvorschläge stünden nicht mehr zur Debatte, weil es an einem dafür notwendigen Einverständnis der Mitgliedstaaten mangle. Japan trennte sich im Januar 2006 von der „G4“, weil es deren Versuch, eine Neufassung ihres Resolutionsentwurfs in der Vollversammlung vorzulegen, als aussichtslos betrachtete.

18 Der geänderte Resolutionsentwurf sieht vor, dass über das Vetorecht der neu geschaffenen ständigen Mitglieder im Rahmen einer Überprüfung der Chartaänderung 15 Jahre nach Inkrafttreten der Resolution entschieden werden soll. VN DOC. A/59/L.64 vom 6.7.2005, [www.un.org/depts/german/gv-sonst/scrform-a59-l64.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/scrform-a59-l64.pdf) (26.2.2009).

19 Der Resolutionsentwurf der AU ist abrufbar unter: [www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l67.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l67.pdf) (26.2.2009).

### 3.5 Verhandeln oder debattieren: Zank in der OEWG

Im April 2006 forderten einige kleinere Staaten (Small Five, S5) unter der Führung der Schweiz verbesserte Transparenz bezüglich der Entscheidungen des Rates und eine Beschränkung des Vetorechts.<sup>20</sup> Die Reformdebatte verharrte allerdings erneut in Stillstand, bis die Präsidentin der 61. Vollversammlung, Haya Rashed Al Khalifa, im Januar 2007 eine offene informelle Aussprache zu Fragen der Ratsreform einberief. Schnell zeigte sich, dass die Positionen nach wie vor weit auseinanderklafften, so dass fünf Vermittler damit beauftragt wurden, zu den Bereichen „Kategorien der Mitgliedschaft“, „Veto“, „Regionale Repräsentation“, „Umfang eines erweiterten Sicherheitsrats“ sowie „Arbeitsmethoden“ und „Verhältnis Sicherheitsrat-Vollversammlung“ mögliche Schnittmengen auszuloten.<sup>21</sup> Ein im April 2007 vorgelegter Bericht schlug eine Übergangslösung bei der Erweiterung vor.<sup>22</sup> Ein solcher Ansatz sollte es ermöglichen, neue Formen der Mitgliedschaft zu schaffen, die in der VN-Charta nicht vorgesehen sind, ohne sofort einen Beschluss über die notwendige Charta-Änderung fassen zu müssen.<sup>23</sup> Einen konkreten Modellvorschlag legten die Vermittler nicht vor, stattdessen forderten sie als nächsten Schritt zwischenstaatliche Verhandlungen und nicht länger nur Konsultationen der Mitgliedstaaten. Dort sollten die Dauer der neuen Sitze, die Modalitäten für die Wiederwahl sowie die geographische Verteilung geklärt werden. Schützenhilfe erhielten die Vermittler von Panama, das bereits Anfang Februar ein Reformmodell vorgestellt hatte, das nicht nur ebenfalls als Übergangslösung konzipiert war, sondern noch dazu unterschiedliche Schwerpunkte der übrigen Hauptvorschläge aufgriff und damit Aussichten auf mehrheitliche Unterstützung der Mitgliedstaaten generierte.<sup>24</sup> Wie der G4-Vorschlag sieht das Panama-Modell die Vergabe der neu zu schaffenden sechs Sitze auf folgende Regionen vor: ein Sitz an die lateinamerikanischen und karibischen Staaten, jeweils zwei Sitze an Asien und Afrika sowie ein Sitz an die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten. Die Idee, die neuen Mitglieder mit fünfjährigen wieder wählbaren Amtszeiten auszustatten, wobei vier aufeinander folgenden Amtszyklen automatisch die Anhebung des Status auf permanente Vertretung ohne Veto folgen soll, könnte mit den Positionen der Uniting-for-Consensus-Gruppe sowie den Wünschen der AU vereinbar sein. Auch die Initiative der S5 zur Re-

20 Außer der Schweiz gehören dazu: Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein und Singapur; vgl. [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/download/ReformSR-EntwurfS5.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/download/ReformSR-EntwurfS5.pdf) (26.2.2009).

21 Der Bericht ist abrufbar unter: [www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf](http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf) (26.2.2009).

22 Der Bericht ist abrufbar unter [www.reformtheun.org/index.php/united\\_nations/c466?theme=alt2](http://www.reformtheun.org/index.php/united_nations/c466?theme=alt2) (26.2.2009).

23 In Annex IV des Reports heißt es dazu: „A transitional approach assumes an interim arrangement and should have as an integral component a mandatory review to take place at a predetermined date to review and assess the adequacy of this arrangement“; [www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf](http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf) (26.2.2009).

24 [www.reformtheun.org/index.php/eupdate/2899](http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/2899) (26.2.2009).

form der Arbeitsweise des Rats ist in weiten Teilen anschlussfähig.<sup>25</sup> Dennoch vermochte auch der Vorschlag Panamas die Meinungsverschiedenheiten und unüberbrückbaren Differenzen nicht zu überwinden. In dieser Lage richtete der Präsident der 62. Vollversammlung, Srgjan Kerim, im Dezember 2007 eine Arbeitsgruppe („task force“) zur Sicherheitsratsreform ein, um in engen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten konsensuelle Verhandlungselemente zu identifizieren. Außerdem rief er die VN-Mitglieder auf, einen Text für zwischenstaatliche Verhandlungen zu entwerfen.<sup>26</sup> Daraufhin legte Zypern auf Initiative Deutschlands im März 2008 einen Reformvorschlag vor (der sog. „Overarching Process“)<sup>27</sup>, der als Interimslösung Verhandlungen anstoßen sollte und die Aufnahme von sieben zusätzlichen Mitgliedern vorsah; zwei Sitze an Afrika, zwei an Asien sowie je einen Sitz an Lateinamerika/Karibik, Westeuropa und Osteuropa.<sup>28</sup> Über mögliche Formen der Mitgliedschaft sollte in weiteren Verhandlungen debattiert werden. Auch dieser Versuch, die festgefahrene Reformdebatte zu beleben, wurde durch frühzeitige Kritik im Keim erstickt. Die Mitglieder der Uniting-for-Consensus-Gruppe sowie die Länder der AU beklagten, der Vorschlag würde zu weit gehen und sei zudem ein Versuch, den Verhandlungsprozess zu monopolisieren, indem ein alternatives Diskussionsforum außerhalb der OEWG geschaffen würde. Die P5 hielten sich indes auffällig zurück. Zwar forderten die USA, die OEWG müsse das einzige Diskussionsforum bleiben, die übrigen Verlautbarungen wiederholten jedoch längst bekannte Positionen: Alle waren sich einig, dass die Effektivität des Rates gewahrt werden müsse; Frankreich, Großbritannien und – wenn auch weniger enthusiastisch – Russland unterstützen die G4; China brach einmal mehr eine Lanze für die Aufnahme von Entwicklungsländern; die USA forderten, ständige Vertretung nicht an der Größe, sondern am Beitrag des Landes zu Weltfrieden und Demokratie zu orientieren.

In ihrem Abschlussbericht kam die von Kerim eingesetzte „task force“ zu dem Ergebnis, dass keine der eingereichten Positionen genug Unterstützung hinter sich vereinen konnte, um als Basis für den Beginn zwischenstaatlicher Verhandlungen dienen zu kön-

25 Gleichwohl greift der Vorschlag von Panama weder die Frage auf, wie mit dem Veto der derzeitigen P5 in Zukunft verfahren werden soll, noch wird ausgeführt, welche Konsequenzen sich für die Gesamtgröße des Rates ergeben würden, sollte der Status eines nichtständigen Mitgliedes aufgehoben werden; vgl. <http://reformtheun.org/index.php/eupdate/2899> (26.2.2009).

26 Zudem hatte Kerim sieben Prinzipien für erfolgreiche Verhandlungen formuliert: 1. Eine Reform des Sicherheitsrats müsse einhergehen mit einer Transformation der VN; 2. Der Präsident der Vollversammlung müsse den Prozess zusammen mit Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen; 3. Ein objektiver, transparenter Prozess müsse genutzt werden, um „negotiables“ zu identifizieren sowie zwischenstaatliche Verhandlungen zu beginnen; 4. Die OEWG solle Konsultationen bezüglich des Verhandlungsrahmens und der Modalitäten führen; 5. Die nächsten Schritte müssten Komponenten beinhalten, die es den VN-Mitgliedern erlauben, eine Vereinbarung hinsichtlich aller Aspekte der Ratsreform zu treffen, sowohl was Zusammensetzung als auch Arbeitsmethoden betreffe; 6. Eine Reform müsse die Interessen und Bedenken aller Seiten vereinen, vor allem jener Staaten, die gegenwärtig unterrepräsentiert seien; 7. Die Mitgliedstaaten sollen von Schritten absehen, die das gegenwärtige Momentum und den Konsens unterminieren könnten, um zu einer erfolgsorientierten Lösung zu gelangen“; [www.reformtheun.org/index.php/eupdate/3920](http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/3920) (26.2.2009). Vgl. [www.reformtheun.org/index.php/eupdate/3920](http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/3920) (26.02.2009).

27 Der Vorschlag ist abrufbar unter: [www.reformtheun.org/index.php/eupdate/4076](http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/4076) (26.2.2009).

28 Beteiligt waren außerdem Malaysia, Niederlande, Rumänien und Großbritannien.

nen. Allen Flexibilitätsbekundungen zum Trotz standen festgefahrene Positionen einer erfolgreichen Fortsetzung des Prozesses nach wie vor im Weg – Uneinigkeit herrschte insbesondere hinsichtlich der Kategorie der neu zu schaffenden Sitze. Trotzdem beschloss die Mitgliedstaaten überraschenderweise am Ende der 62. Vollversammlung nach großen Meinungsverschiedenheiten, eine zweischrittige Kompromissformel. Unverbindliche Gespräche im Rahmen der OEWG über Rahmen und Modalitäten künftiger Verhandlungen sollten demnach spätestens Ende Februar 2009 in zwischenstaatliche Verhandlungen münden.<sup>29</sup> Diesem Beschluss wurde am 20. Februar 2009 mit dem Beginn substantieller Verhandlungen Folge geleistet, womit die Vollversammlung eine neue Runde in der Debatte um die Reform des Sicherheitsrats eröffnete: Der die Verhandlungen leitende afghanische VN-Botschafter Tanin sprach von einer entscheidenden Zäsur, schließlich handele es sich nicht um „negotiations on negotiations anymore, but the start of negotiations on substance.“<sup>30</sup> In der ersten bis Ende März angesetzten Verhandlungsrunde sollen nacheinander die fünf Themenblöcke „Kategorien der Mitgliedschaft“, „Frage des Vetorechts“, „regionale Repräsentation“, „Umfang eines erweiterten Sicherheitsrats“ und dessen „Arbeitsmethoden“ sowie das „Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Vollversammlung“ verhandelt werden. Für Mai ist eine zweite Verhandlungsrunde angesetzt, in der die vorgetragenen Stellungnahmen der VN-Mitglieder gebündelt und Vorschläge erarbeitet werden sollen. Ziel ist es, zu einer Lösung zu gelangen, die die für eine Abstimmung erforderliche Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung findet. Zwar sehen viele VN-Botschafter und Beobachter große Chancen für eine Kompromisslösung, bislang drang aus den geschlossenen Sitzungen jedoch lediglich die altbekannte Information, dass die Positionen der Mitgliedstaaten weit auseinanderklaffen. Ein retrospektiver Blick auf die (unendliche) Geschichte der Ratsreform relativiert euphorische Erwartungen. Denn die in sich widersprüchlichen Reformkriterien, an denen sich die Staaten bisher orientierten, wirken heute wie damals als Hemmnis und verhindern bislang weiterreichende Fortschritte.

#### 4. Problem der Reformkriterien

Selbst für den aufmerksamsten Leser, der sich im vorangegangenen Kapitel durch den Dschungel der Reformvorschläge und –rückschläge gekämpft hat, ist es nicht einfach, angesichts der zahlreichen Modellvorschläge und vielschichtigen Probleme ein eindeutiges Resümee zu ziehen. Außer einem Scherbenhaufen wenig sagender Kompromissformeln und trotz ihres unspektakulären Charakters doch nicht umsetzbarer Übergangslösungen scheint am Ende der Reformdebatte nichts übrig geblieben.

Es ist unter anderem auch deshalb schwierig, einen mehrheitsfähigen Vorschlag zu erarbeiten, weil die Staaten mit ihren jeweiligen Reformforderungen unterschiedliche Ziel-

29 A/AC/.247/2008/L.1/Rev.2; abrufbar unter [www.un.org/Depts/german/gv-62/band3/adec62557.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-62/band3/adec62557.pdf) (26.2.2009).

30 Center for UN Reform Education: First Security Council Reform Meeting on Substantive Issues Begins, 6. März 2009, [www.centerforunreform.org/node/393](http://www.centerforunreform.org/node/393) (9.3.2009).



vorstellungen verbinden. In der Begründung ihrer Reformvorschläge stützen sich die Mitgliedstaaten vor allem auf die Kriterien der Effektivität und Repräsentativität. Einig ist sich die Staatengemeinschaft weitestgehend nur dahingehend, dass die Repräsentativität des Rates nicht mehr zeitgemäß ist und den veränderten machtpolitischen und geographischen Gegebenheiten angepasst werden muss. Gleichwohl werden vor allem die P5 nicht müde davor zu warnen, die Erhöhung der Repräsentativität des Sicherheitsrats nicht um den Preis einer geschwächten Effektivität zu erkaufen. In der Reformdebatte werden diese beiden Schlagwörter leider meist unreflektiert verwendet, obwohl ihre inhaltliche Auslegung erheblich variiert. Das führt zu jeweils unterschiedlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Reform des Rates.<sup>31</sup> Ebenso unreflektiert folgen die meisten Reformvorschläge einer vierschrittigen Argumentationskette (Hurd 2008: 202f): Die mangelnde Repräsentativität, die aus einer unzeitgemäßen Zusammensetzung des Sicherheitsrats sowie unzureichenden Verfahrensweisen resultiere, wirke sich demzufolge nachteilig auf die Legitimität des Rates aus. Dieser Legitimitätsmangel wiederum unterminierte mittelfristig die Effektivität, mit der der Rat agiert. Daraus wird in einem dritten Schritt abgeleitet, dass eine Veränderung der Mitgliedschaftsverhältnisse oder der diesen zugrunde liegenden Regeln das Legitimitätsdefizit beheben würde und daher schließlich die wiederhergestellte Legitimität des Rates zu einer gesteigerten Effektivität führen wird.

Die Annahme, dass eine veränderte Repräsentativität des Rates dessen Legitimität und Effektivität wiederherzustellen vermag, durchzieht die Reformdebatte seit ihren Anfängen. So stellte etwa die VN-Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitsrats bereits 1997 fest „that the effectiveness, credibility and legitimacy of the work of the Security Council depend on its representative character“.<sup>32</sup> Auch im Abschlussdokument des Jubiläumsgipfels 2005 bekundeten die VN-Mitglieder ihren Willen „[...]to make it [the Security Council, CW] more broadly representative, efficient, and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions“.<sup>33</sup>

Dass die Reformdebatte bislang keinen zustimmungsfähigen Vorschlag hervorgebracht hat, hängt – wie im Folgenden gezeigt wird – vor allem damit zusammen, dass Repräsentativität und Effektivität unterschiedlich ausgelegt werden können und entsprechend unterschiedliche Konsequenzen für konkrete Änderungsschritte nahelegen. Vorschläge, die sich auf diese beiden Kriterien konzentrieren, versprechen daher zumindest in der gegenwärtigen Lage nur wenig Aussichten auf Erfolg, zumal sie sich vorwiegend auf Fragen der Zusammensetzung des Sicherheitsrats beschränken. Die hinter den meisten Reformvorschlägen stehende Grundannahme, dass eine veränderte Zusammensetzung des Rates an und für sich dessen Repräsentativität und damit die Legitimität und

31 Folgende Analyse orientiert sich vor allem an Andreae (2002: 171-176) sowie Fröhlich/Hüfner/Märker (2005).

32 United Nations, Report of the GA Working Group on the Security Council for 1997, A/51/47, [www.globalpolicy.org/security/reform/wk97-3.htm](http://www.globalpolicy.org/security/reform/wk97-3.htm) (26.2.2009); vgl. auch Sutterlin (1997: 10).

33 Das Abschlussdokument ist abrufbar unter: [www.reformtheun.org/index.php/united\\_nations/1433](http://www.reformtheun.org/index.php/united_nations/1433) (26.2.2009).

Effektivität erhöht, übersieht das Problem, dass ein erweiterter Mitgliederkreis in einem Spannungsverhältnis zur Effektivität des Sicherheitsrats steht. Eine verbesserte Legitimität des Sicherheitsrats kann jedoch auch auf anderen Wegen erreicht werden, die überdies positive Auswirkungen auf dessen Effektivität haben können.

## 4.1 Legitimität

Soziale Ordnungen werden gemeinhin dann als legitim bezeichnet, wenn sie seitens der Herrschaftsunterworfenen als rechtmäßig und verbindlich anerkannt werden. Auf Scharpf (1999: 16f) geht die analytische Unterscheidung des Legitimitätskonzepts in input-orientierte Authentizität und output-orientiert Effektivität zurück. Input-Legitimität verstanden als „Herrschaft durch das Volk“ beruht vor allem auf Partizipation und Konsens, setzt also die Beteiligung möglichst vieler Regelungsadressaten an Prozessen der Entscheidungsfindung voraus und schließt ein, dass die institutionellen Prozeduren transparent gestaltet sind und breite Akzeptanz entfalten. Output-Legitimität im Sinne einer „Herrschaft für das Volk“ hingegen bezieht sich auf effektive Problemlösungen, die im gemeinsamen Interesse der Adressaten liegen. Input- und Output-Legitimität stehen insofern in einem dilemmatischen Verhältnis zueinander, als eine breite politische Partizipation oft mit einer Einbuße an Effektivität einhergeht oder umgekehrt eine Steigerung der Effektivität zu Lasten politischer Partizipation verläuft (vgl. Dahl 1994).

Da das Scharpfsche Konzept aus einem nationalstaatlichen Kontext stammt, ist dessen Übertragbarkeit auf die globale Ebene mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Um zu beantworten, wie die Verfahrensweisen des Sicherheitsrats legitimer gestaltet werden können, wird das Konzept im Folgenden adaptiert und um Mechanismen angereichert, die auf internationaler Ebene greifen. Insbesondere soll gezeigt werden, inwiefern die von den Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung ihrer Vorschläge vorgebrachten Kriterien der Repräsentativität und Effektivität in diesem Konzept der Legitimität berücksichtigt werden und inwiefern anhand der Zielvorstellung der Legitimität realisierbare Reformschritte aussehen.

### 4.1.1 Input-Legitimität

Der Sicherheitsrat verfügt dann über Input-Legitimität, wenn seine Entscheidungen den Willen der Mehrheit der VN-Mitgliedschaft widerspiegeln, in deren Namen er handelt. Ob die Entscheidungen des Sicherheitsrats als legitim bewertet werden, hängt – ungeachtet inhaltlicher, fall- und situationsspezifischer Gesichtspunkte – auch damit zusammen, ob die Verfahrensweisen des Rats als angemessen akzeptiert werden. Vor allem die für ein hohes Maß an Input-Legitimität notwendige Voraussetzung, wonach möglichst alle von einer Entscheidung Betroffenen auch an der Entscheidungsfindung beteiligt werden müssen, findet in der gegenwärtigen Praxis des Sicherheitsrats nur unzureichend Berücksichtigung. Zwar erlaubt die VN-Charta es den Ratsmitgliedern, diejenigen Staaten zu den Deliberationsprozessen einzuladen, die an dem zu bearbeitenden Konflikt beteiligt (Artikel 32) oder davon „besonders betroffen“ (Artikel 31) sind. Aber dieser Partizipationsmöglichkeit sind Grenzen gesetzt, da die Entscheidungsgewalt in den Händen der Ratsmitglieder liegt und geladene Gäste lediglich Rede-, aber kein Stimmrecht zugesprochen bekommen.

In den bisherigen Reformvorschlägen lässt sich indes ein verkürztes Verständnis der Input-Legitimität finden. So sind alle Modelle darauf angelegt, den Sicherheitsrat durch eine Erweiterungslösung repräsentativer zu gestalten. Daraus ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen für die vorgeschlagenen Modelle, je nachdem, wie der Begriff der Repräsentativität inhaltlich gefasst wird (vgl. Andreae 2002: 172f).

Insbesondere Vertreter Afrikas, Asiens und Lateinamerikas drängen auf eine angemessene *regionale* Repräsentation. Entsprechende Forderungen orientieren sich an der 1963 beschlossenen Einteilung der Vereinten Nationen in fünf Regionalgruppen – Afrika, Asien, Lateinamerika/Karibik, Westeuropa und andere Staaten sowie Osteuropa. Die Verteilung der nichtständigen Sitze folgt seitdem einem nach der (damaligen) Größe der Regionalgruppen ermittelten Verteilungsschlüssel. Berücksichtigt man die Veränderungen, die vor allem durch die Dekolonisierung innerhalb der Regionalgruppen stattgefunden haben, sind vor allem die Regionen Afrika, Asien und Lateinamerika/Karibik in der gegenwärtigen Zusammensetzung des Rates in beiden Sitzkategorien unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 1). Diese Staaten fordern daher, das Gewicht ihrer Regionen durch Anhebung der Sitzanzahl zu stärken. Allerdings ist der gegenwärtige Verteilungsschlüssel nicht nur durch die Unterrepräsentation der südlichen Staaten mittlerweile fragwürdig. Die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten ist eindeutig überrepräsentiert und stellt zudem gleich drei ständige Ratssitze. Bedenkt man, dass mittlerweile große Teile Osteuropas zur erweiterten EU gehören, erscheint außerdem eine Unterscheidung von Osteuropa und Westeuropa nicht mehr zeitgemäß und potenziert das Übergewicht europäischer Staaten.

**Tabelle 1: Verteilung der Regionen**<sup>34</sup>

	Vollversammlung / Anzahl der Staaten		Sicherheitsrat		Prozentualer Anteil im Sicherheitsrat
			ständige Sitze	nichtständige Sitze	
<b>Afrika</b>	53	27,7 %	0	3	20 %
<b>Asien</b>	53	27,7 %	1	2	20 %
<b>Lateinamerika/ Karibik</b>	33	17,3 %	0	2	13,3 %
<b>Osteuropa</b>	23	12 %	1	1	13,3 %
<b>Westeuropa und andere Staaten</b> <sup>35</sup>	29	15,2 %	3	2	33,3 %
<b>gesamt</b>	191	99,9%	5	10	99,9%

Quelle: Vereinte Nationen, 56:1, 44.

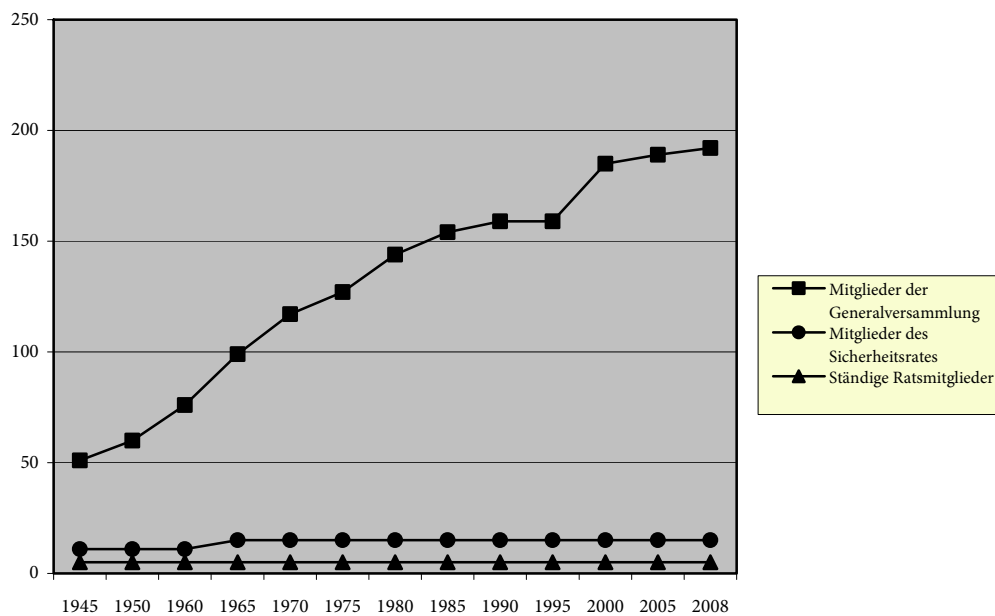
34 Die Gesamtsumme der Staaten beläuft sich gemäß der Tabelle auf 191, da Kiribati keiner Regionalgruppe zugeordnet wird.

35 Hierzu zählt auch die Türkei, die bei Wahlen als Mitglied der WEOG geführt wird; außerdem ist die Türkei Mitglied der asiatischen Regionalgruppe. Auch die USA werden bei Wahlen der WEOG zugerechnet, obwohl sie formal eigentlich ohne Gruppenzugehörigkeit sind. Vgl. Vereinte Nationen (56:1, 44).

Einige Reformmodelle, so etwa die von Kofi Annan einberufene Hochrangige Beratungsgruppe, schlagen aus diesen Gründen vor, zusätzlich zur Erweiterung den alten regionalen Verteilungsschlüssel durch ein neues Regionalsystem zu ersetzen. Denn nur eine komplette Umstrukturierung wird den veränderten geographischen Gegebenheiten des internationalen Systems wirklich gerecht. Die Einteilung in die vier Großregionen Europa, Amerika, Afrika sowie Asien/Pazifik berücksichtigt vor allem die gegenwärtige Überrepräsentation europäischer Länder durch die Verschmelzung West- und Osteuropas in eine Region.

Eng verbunden mit der Vorstellung einer angemessenen Vertretung der unterschiedlichen Regionen im Sicherheitsrat, ist das Verständnis von Repräsentativität, dass auf das *Verhältnis zwischen der Anzahl an Sitzen im Sicherheitsrat und den Mitgliedern in der Vollversammlung* abhebt. Die bislang einzige Erweiterung des Sicherheitsrats um vier nichtständige Sitze 1965 wurde mit diesem Argument durchgesetzt. Wie Abbildung 2 zeigt, hat sich das unausgewogene Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Vollversammlung über die Jahre ausgeweitet. Entsprechend nimmt der Verweis darauf in den meisten Reformforderungen einen prominenten Platz ein. Vor allem die Gruppe der Blockfreien Staaten verzeichnete im Zuge der Dekolonisierung einen erheblichen Mitgliederzuwachs und fordert eine zahlenmäßige Berücksichtigung ihrer Staaten im Rat.

**Abbildung 2:** Missverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Vollversammlung anhand des Zuwachs der Mitgliedstaaten seit der Gründung der Vereinten Nationen



Quelle: Eigene Zusammenstellung; Daten von [www.un.org/sc/members/asp\\_\(Sicherheitsrat\)](http://www.un.org/sc/members/asp_(Sicherheitsrat)) und [www.un.org/members/growth.shtml\\_\(Vollversammlung\)](http://www.un.org/members/growth.shtml_(Vollversammlung))

Staaten der Afrikanischen Union und andere Entwicklungsländer verbinden mit einer repräsentativen Abbildung der Staatenwelt häufig eine „Demokratisierung“ des Rats. Aus dem in Artikel 2, Absatz 1 der VN-Charta verbrieften Gebot der souveränen Gleichheit der Staaten unabhängig von ihrer Größe, Bevölkerungszahl, Wirtschafts- oder Militärfähigkeit wird der Anspruch abgeleitet, an der internationalen Entscheidungsfindung beteiligt werden zu müssen (vgl. Fassbender 1998: 303). Es ist jedoch ebenso möglich, dann von einem repräsentativen Rat zu sprechen, wenn er die Zusammensetzung der internationalen Gemeinschaft getreu abbildet. Fassbender (1998: 297f) weist darauf hin, dass diverse Kriterien, wie ökonomische, militärische und technologische Fähigkeiten über die relative Position/Bedeutung des betreffenden Staates in der internationalen Gemeinschaft entscheiden und Repräsentativitätsforderungen dieser Lesart entsprechend immer auch die Ungleichheiten innerhalb der Gemeinschaft berücksichtigen müssen. Die Gleichheit aller Mitgliedstaaten findet indes Berücksichtigung in der Zusammensetzung und der Verfahrensweise der Vollversammlung, in der jeder Mitgliedstaat, ungeachtet seiner Größe, Bevölkerungszahl oder Wirtschaftskraft, vertreten ist und das gleiche Stimmrecht genießt. Während die Prozeduren der Vollversammlung also dieser Sichtweise entsprechend durchaus als „demokratisch“ bezeichnet werden könnten, lagen der Ausgestaltung des Sicherheitsrats andere Kriterien zugrunde, wie Blum (2005: 645) zusammenfasst:

„If ‚democracy‘ and ‚equality‘ are the watchwords of the general assembly, they clearly do not apply – and were not intended to apply – to the Security Council. The framers of the Charter conceived it as the ‚hegemonic‘ organ of the Organization and expressed this idea in the privileged status of the five permanent members [...]. The appropriate watchwords here would be ‚responsibility‘ and ‚effectiveness‘“.

Anwärter auf ständige Mitgliedschaft hingegen machen eine Repräsentativitätssteigerung des Sicherheitsrats von einer Erweiterung um solche Staaten abhängig, die aufgrund ihrer *machtpolitischen Ressourcen* besonders dazu fähig sind, einen Beitrag zu den Zielen und Aufgaben der Vereinten Nationen zu leisten. Als entscheidende Kriterien verweisen sie auf die Bevölkerungszahl und Größe eines Landes; den Beitrag eines Staates zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen und zum Haushalt der Friedenssicherung; die Anzahl der bereitgestellten Truppen für Friedensmissionen sowie das Bruttosozialprodukt eines Staates. Während Industriestaaten wie Deutschland und Japan vor allem die finanziellen Zuwendungen berücksichtigt wissen wollen, heben die Entwicklungsländer vor allem die Population und Größe des Territoriums sowie personelle Beteiligung an der Friedenssicherung hervor. Jedes dieser Kriterien birgt indes Schwächen. Während die Berücksichtigung finanzstarker Staaten etwa die Gefahr birgt, eine Herrschaft der Reichen zu institutionalisieren, spielt der Fokus auf truppenstellende Länder unter Umständen Profitstreben in die Hände. So kommt es nicht von ungefähr, dass Blauhelmsoldaten überwiegend aus den armen Ländern der Dritten Welt stammen – immerhin entlohnen die Vereinten Nationen die Truppensteller pro Mann und Monat.

Die Staaten, die sich von einer Erweiterung des Sicherheitsrats eine Steigerung der Repräsentativität erhoffen, übersehen indes einige Schwierigkeiten. Zum einen vertreten Mitglieder des Sicherheitsrats – dies gilt für ständige und nichtständige Sitze gleichermaßen – in erster Linie ihre nationalen Interessen; die Repräsentation ihrer Region erfolgt erst nachrangig (Paul/Nahory 2008). Eine bloße Erweiterung um eine beliebige Anzahl an

Sicherheitsratssitzen allein hat zum anderen nur begrenzte Auswirkungen auf die Partizipationsmöglichkeiten der breiten Mitgliedsbasis der VN. Aufgrund der unterschiedlichen Konsequenzen, die die verschiedenen Begriffsauslegungen für eine Reform des Sicherheitsrats nach sich ziehen, birgt der Rückgriff auf Forderungen nach gesteigerter Repräsentativität zudem wenig Chancen darauf, ein mehrheitsfähiges Reformmodell generieren zu können.

#### 4.1.2 Output-Legitimität

Output-Legitimität misst sich vor allem an effektiver Problemlösung. Um seinen Aufgaben nachzukommen, ist der Sicherheitsrat so konzipiert worden, dass er in der Lage sein soll, Entscheidungen zu Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unverzüglich zu treffen und seine Beschlüsse wirkungsvoll umzusetzen. Effektivität misst sich am Grad der Zielerreichung, das heißt im Fall des Sicherheitsrats der wirksamen Bearbeitung von Gefährdungen der internationalen Sicherheit und friedensbedrohender Angelegenheiten. Die Wirksamkeit hängt einerseits davon ab, dass Entscheidungen möglichst rasch getroffen werden können und darüber hinaus eine breite Folgebereitschaft bzw. Bindewirkung innerhalb der Mitgliedschaft entfalten.

Das Kriterium der Effektivität wird zwar in nahezu allen Reformvorschlägen aufgegriffen; je nachdem, welchem der beiden Begriffselemente die Staaten eine höhere Bedeutung zumessen (rasche Entscheidungsfindung / breite Bindewirkung), ergeben sich allerdings unterschiedliche, zum Teil widersprüchliche Konsequenzen.

Vor allem die ständigen Mitglieder aber auch einige Industriestaaten fürchten, dass eine Erweiterung des Rates sich nachteilig auf dessen Fähigkeit zur schnellen Entscheidungsfindung auswirken und daher um den Preis einer Schwächung seiner Effektivität erkaufte würde. Tatsächlich ist es wahrscheinlich, dass eine Ausweitung der Ratsmitgliedschaft eine rasche Bearbeitung friedensbedrohender Angelegenheiten zumindest erschweren würde – mehr Stimmen müssen angehört, mehr Meinungen berücksichtigt werden.<sup>36</sup>

Gleichwohl birgt selbst ein verzögerter Beschlussfassungsprozess nicht zwangsläufig das Risiko, die Effektivität des Rates zu unterminieren, schließlich hängt diese nicht unwesentlich auch von der Fähigkeit des Rates ab, seine Beschlüsse umzusetzen. Ein Prinzip, das der Ausgestaltung des Sicherheitsrats zugrunde lag, sah vor, jenen Staaten eine hervorgehobene Rolle im Entscheidungsprozess zuzuweisen, die aufgrund ihrer finanziellen, personellen und logistischen Ressourcen auch in der Lage sind, zur Durchsetzung der beschlossenen Maßnahmen wesentlich beitragen zu können.<sup>37</sup> Vor allem von Anwärtern auf einen ständigen Sitz wird eine überproportionale Lastenbeteiligung erwartet. Dass diese Forderung insbesondere von den gegenwärtigen P5 vorgetragen wird, entbehrt in-

36 Zu dieser Einschätzung kommen u. a. Caron (1993: 574); institutionentheoretisch wird dieser Befund von Dahl (1994) unterstützt; bereits in Bezug auf den Völkerbund Carr (1945: 29).

37 Unberücksichtigt blieb dabei, ob jene Staaten auch den erforderlichen Willen besitzen, ihre Kapazitäten in die Bearbeitung friedensbedrohender Angelegenheiten zu investieren; ein Problem, das seit den 1990er Jahren maßgeblich zum Legitimitätsverlust der Vereinten Nationen beitrug.

des nicht an Hohn: Gerade sie sind es nämlich, die sich nur allzu gern ihrer Verantwortung entziehen. Außerdem sind sie aufgrund des Vetorechts in der Lage, Beschlüsse, die ihren Interessen zuwiderlaufen zu verhindern. Entsprechend fordern einige Staaten mit Bezug auf die Notwendigkeit rascher Entscheidungsprozesse des Rates, das Vetorecht abzuschaffen bzw. – in abgeschwächter Form – nicht auf neue ständige Ratsmitglieder auszudehnen. In der Tat ist vor allem das Veto Ursache dafür, dass dem Sicherheitsrat wiederholt vorgeworfen wurde, nicht wirksam zu handeln. Während einige Fälle aufgrund nationaler Interessen der P5 erst gar nicht auf die Agenda des Rates gelangen, ist es in anderen Konfliktsituationen aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der ständigen Mitglieder nicht möglich, zu einer gemeinsamen Lösung zu gelangen.

Vor allem die Blockfreien Staaten beziehen die Effektivität des Sicherheitsrats auf die Bindungswirkung, die beschlossene Resolutionen innerhalb der VN-Mitgliedstaaten entfalten. Um die für eine langfristige Wirkung notwendige finanzielle, personelle und moralische Unterstützung zu erlangen, müssen Beschlüsse dieser Lesart zufolge von der Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten getragen werden. Dies wiederum hängt in erster Linie davon ab, ob die Mitgliedstaaten ihre Interessen im Rat vertreten sehen, das heißt „die Zusammensetzung des Sicherheitsrats [muss CW] die divergierende Interessenslage der VN-Mitglieder widerspiegel[n]“ (Andreae 2002: 175). Gerade eine dermaßen heterogene Zusammensetzung birgt jedoch die Gefahr, dass die Ratsmitglieder nur schwer zu gemeinsamen Entscheidungen gelangen werden.

Dass die beiden Kriterien Repräsentativität und Effektivität inhaltlich so unterschiedlich ausgelegt werden und zur Rechtfertigung verschiedener Reformmodelle herangezogen werden können, ist problematisch (vgl. Andreae 2002: 175f). Letztlich gibt es keinen vernünftigen Weg, wie man unter Berücksichtigung aller Nuancen der beiden Kriterien einen zustimmungsfähigen Reformvorschlag hervorbringen könnte. Erfolg versprechender hingegen sind Reformvorschläge im Bereich der Input-Legitimität die sich auf gesteigerte Partizipationsmöglichkeiten für die gesamte VN-Mitgliedschaft sowie erhöhte Transparenz der Arbeitsweise des Rates beziehen.

## **5. Realisierbare Reformvorschläge zur Stärkung der Legitimität des Sicherheitsrats**

Um die Legitimität des Sicherheitsrats aufrechtzuerhalten oder steigern zu können, bieten sich – vor allem im Bereich der Input-Legitimität – alternative Möglichkeiten, die weniger auf einen erweiterten Mitgliederkreis als auf eine Öffnung nach außen hinauslaufen. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit der Reform des Sicherheitsrats verbunden sind, dürfen realisierbare Reformvorschläge nicht allzu ehrgeizig sein. Modelle, deren Umsetzung tief greifende Änderungen der VN-Charta und damit eine Zweidrittelmehrheit in der Vollversammlung sowie die Zustimmung der P5 erfordern, sind von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die P5 eint vor allem das Festhalten an ihren Privilegien, insbesondere das Vetorecht und die Weigerung, weder neuen Staaten ähnliche Vorrechte zuzugestehen noch die in

der Charta verankerten Privilegien auszuhebeln. Ebenso einig ist man sich darüber, dass der Umfang des Sicherheitsrats nicht überstrapaziert werden darf; die Grenze von 21 Ratsmitgliedern wird vor allem von den USA immer wieder angemahnt. Vergleicht man die verschiedenen Reformmodelle (siehe Tabelle 2), liegt der kleinste gemeinsame Nenner hinsichtlich eines erweiterten Sicherheitsrats zwischen 24 und 26 Mitgliedern; berücksichtigt man die Wünsche der P5, erschiene allenfalls eine Anhebung auf 21 Mitglieder realistisch. Zwar fordert eine Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten eine Erweiterung in beiden Sitzkategorien; gleichzeitig wenden sich andere Staaten aber vehement gegen die Vergabe neuer ständiger Sitze, deren Chance auf Umsetzung aus den dargelegten Gründen ohnehin als äußerst unwahrscheinlich gelten muss. Vorschläge zur Einführung neuer Sitzkategorien – etwa regionale Rotation – werden immer wieder vorgebracht, genießen aber nur wenig Unterstützung (vgl. Fassbender 2004: 344; Malone 2005: 642). So scheint nur eine Erweiterung des Rates um weitere nichtständige Sitze die Zustimmung aller Staaten zu finden. Eine Einigung auf die Kriterien und Modalitäten für die Wahl der jeweiligen Kandidaten ist jedoch in naher Zukunft nicht abzusehen. Während die Entwicklungsländer vor allem auf eine geographisch basierte Auswahl neuer Ratsmitglieder pochen, legen die westlichen Staaten stärkeres Gewicht auf den Beitrag, den die Sitzanwärter zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit leisten. An einer Erweiterungslösung festzuhalten und sich in Kräfte zehrenden Diskussionen über Modalitäten und Kriterien für die Kandidatenauswahl zu verlieren, ist demnach nicht zielführend. Denn jedem vermeintlich objektiven Kriterium liegt eine politische Argumentation zugrunde, die instrumentalisiert werden kann.

Anders sieht dies hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sowie seiner Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern und den anderen VN-Organen aus. Auch solche Maßnahmen finden sich in verschiedenen Reformmodellen wieder und stellen zudem keine Gefährdung für die Privilegien der P5 dar.

Die von mir im Folgenden vorgeschlagenen alternativen Reformmaßnahmen stellen insofern ein Plädoyer für Pragmatismus dar, als damit die Legitimität des Rates unabhängig von einer Erweiterung seines Mitgliederkreises erhöht werden kann. Sicherlich wäre eine komplette Umstrukturierung des Sicherheitsrats wünschenswert, inklusive der gegenwärtigen ständigen Mitglieder. Solche und andere Reformforderungen, die eine Charta-Änderung voraussetzen würden, sind jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realisierbar. Stattdessen basiert mein Vorschlag auf praktischen, die Legitimität steigernden Reformschritten. Es ist zu hoffen, „daß (sic!) es später, wenn diese Verbesserungen sich als erfolgreich herausstellen, eher möglich sein wird, signifikante Veränderungen an der Verfassung vorzunehmen“ (Kennedy 2007: 283).



### 5.1 Aufhebung des Wiederwahlverbots in Artikel 23

Die Schaffung einer dritten Mitgliedschaftskategorie, deren Status besser wäre als derjenige nichtständiger Mitglieder, allerdings ohne die den P5 zustehenden Privilegien, ist nach wie vor umstritten.<sup>38</sup> Vor allem die Anwärter ständiger Sitze fürchten, dass so ein Dreiklassensystem geschaffen wird, das die Ungerechtigkeit des gegenwärtigen institutionellen Gefüges vergrößern und die Bedeutung nichtständiger Ratsmitglieder herabsetzen würde.

Eine Aufhebung des Wiederwahlverbots nach Artikel 23, Absatz 2 der VN-Charta könnte indes ebenfalls semi-permanente Mitgliedschaft generieren, ohne ein Dreiklassensystem zu schaffen. Die Möglichkeit, unmittelbar nach Ablauf der zweijährigen Amtsperiode wiedergewählt zu werden, würde Staaten, die ihre Aufgabe gut und zur Zufriedenheit der VN-Mitglieder erfüllen, eine de facto ständige Mitgliedschaft gewähren. Zwar könnten regionale Rivalitäten die wiederholte Nominierung eines Staates gefährden und zu innerregionalen Streitigkeiten führen. Insgesamt hätte eine solche Form der Mitgliedschaft jedoch nicht nur den Vorteil, dass sich die Kandidaten in jeder Wahlperiode sowohl gegenüber ihrer Regionalgruppe als auch der Vollversammlung neu bewähren müssten (vgl. Hellmann/Rees 2007), sie wird überdies dem Prinzip der Verantwortlichkeit gerecht und birgt daher außerdem die Chance einer Effektivitätssteigerung.

### 5.2 Beschränkung des Vetorechts

Ein Haupt(streit)punkt bildet seit Beginn der Reformdebatte die Forderung vieler Staaten, das Vetorecht der ständigen Mitglieder abzuschaffen oder zumindest zu begrenzen. Die P5 sind allerdings weder willens, eine Herabsetzung ihres Status zu akzeptieren, noch anderen Staaten ähnliche Vorrechte zu gewähren. Ungeachtet dessen auf die Abschaffung des Vetorechts zu drängen, ist daher nicht zielführend; zumal zu vermuten ist, dass die Gründer der Vereinten Nationen den Gebrauch des Vetorechts vor allem für Angelegenheiten vorgesehen hatten, in denen eklatante Bedrohungen des Friedens vorlagen. Eine moderate Forderung sieht daher vor, das Veto in Fällen unter Kapitel VI VN-Charta (friedliche Maßnahmen der Konfliktbeilegung) zu verbieten oder auf Fälle unter Kapitel VII VN-Charta (Maßnahmen bei Bedrohungen oder Bruch des Friedens und Angriffshandlungen) zu beschränken, auf Entscheidungen über Krieg und Frieden also, die unmittelbare nationale Sicherheitsinteressen der ständigen Mitglieder berühren.

Der Bericht der von der OEWG eingesetzten Vermittler kam indes zu dem Schluss, dass die P5 allenfalls zu unverbindlichen Konzessionen bereit sind, nämlich „a) a voluntary commitment in this respect or b) an oral understanding that permanent members

38 Etwa der Vorschlag der Afrikanischen Union, eine Kategorie ständiger regional rotierender Sitze einzuführen.

would agree to a non-legally binding statement once the reform process has been agreed“.<sup>39</sup> Das ist nicht viel, aber sicherlich besser als nichts.

Im Zusammenhang mit der fehlenden Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats gegenüber den übrigen VN-Mitgliedern wurde wiederholt bemängelt, dass keinerlei Vorkehrungen existieren, um die Aktivitäten des Rates einer (rechtlichen) Kontrolle zu unterziehen (vgl. Liste 2006: 6). Während die Etablierung rechtlicher Kontrollmechanismen an kaum zu überwindende Hürden stößt, beinhaltet der Vorschlag, den ständigen Mitgliedern eine Begründungspflicht ihrer Vetoausübung aufzuerlegen, größere Realisierungschancen.

### 5.3 Erhöhung der Transparenz durch Öffnung nach außen

Ebenfalls legitimitätssteigernd würden sich Änderungen der Arbeitsmethoden des Rates sowie erhöhte Beteiligungsrechte für Nichtratsmitglieder auswirken. Mit solchen Änderungen sind zudem weit weniger politische Fallgruben verbunden und ihre Umsetzung bedarf, anders als Änderungen der Mitgliedschaft des Rates, keiner Revision der VN-Charta. Zwar wurden in den vergangenen Jahrzehnten bereits Fortschritte in Richtung auf verstärkte Informationen und gesteigerte Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtmitglieder und zivilgesellschaftliche Organisationen (vgl. Volger 2006: 351) erzielt. Dennoch bleibt viel zu tun. Aufbauend auf bereits erzielte Reformschritte und unter Berücksichtigung der Vorschläge der sogenannten S5 (vgl. Kapitel 3.5) sollten erhöhte Anstrengungen unternommen werden, die Arbeitsweise des Sicherheitsrats transparenter und verantwortlicher gegenüber der Öffentlichkeit zu gestalten. Im August 2008 fand erstmals seit 1994 eine öffentliche Debatte des Sicherheitsrats zur Reform seiner Arbeitsweise statt. Zwar wurden kontroverse Themen wie die Ausweitung formeller Sitzungen, Transparenzsteigerung durch Information der Nichtmitgliedstaaten, effektivere Partizipationsmöglichkeiten für Staaten, die von Themen auf der Agenda des Rates berührt werden sowie die Steigerung der Einflussmöglichkeiten truppenstellender Länder behandelt. Formale Ergebnisse in Form einer Resolution oder eines Statements wurden jedoch nicht erzielt. Auch die Maßnahmen, die der Präsident des Sicherheitsrats 2006 zur Reform der Arbeitsweise des Rates vorgelegt hatte, harren nach wie vor ihrer Implementierung: Es sind dies u. a. die Veröffentlichung der vorläufigen Tagesordnung im Journal der Vereinten Nationen; Unterrichtung der VN-Mitgliedstaaten über getroffene Entscheidungen; Ausweitung des Dokumentationswesens; Konsultationen mit den VN-Mitgliedern vor informellen Konsultationen der Ratsmitglieder.<sup>40</sup> Wünschenswert wären weiterhin die Formalisierung der nach wie vor vorläufigen Geschäftsordnung des Rates, eine Ausweitung öffentlicher (statt informeller) Konsultationen sowie eine engere Zusammenarbeit der Ratsmitglieder mit dem VN-Sekretariat und anderen VN-Organen.

39 [www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf](http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf) (26.2.2009).

40 Vgl. S/2006/507, abrufbar unter [www.un.org/depts/german/sr/sr\\_sonst/s06-0507.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_sonst/s06-0507.pdf) (26.2.2009).

Höhere Transparenz und Legitimität könnten vor allem durch die Öffnung des Rates nach außen geschaffen werden. Aus Legitimitätsbegründungen erscheint es sinnvoll, diejenigen Staaten an den Entscheidungsprozessen des Rates zu beteiligen, die sich in Form von finanziellen sowie personellen oder materiellen Beiträgen an der Ausführung beschlossener Missionen beteiligen. Auch sollten Staaten, die von den zu verhandelnden Konflikten betroffen sind, stärker in die Konsultationsprozesse einbezogen werden. Die VN-Charta fordert die Ratsmitglieder sogar auf, die beteiligten Streitparteien zu den Erörterungen des Sicherheitsrats einzuladen (Artikel 32; dies gilt auch für Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen). Außerdem dürfen die Sicherheitsratsmitglieder nach eigenem Ermessen Nichtratsmitglieder zu ihren Sitzungen einladen, wenn sie der Auffassung sind, dass die Interessen dieses Mitglieds besonders betroffen sind (Artikel 31). Obwohl eingeladenen Mitgliedstaaten kein Stimmrecht gewährt wird, könnte sich die bloße Teilnahme an Deliberationsprozessen förderlich auf die dem Rat und seinem Entscheidungsprozess zugesprochene Legitimität auswirken (vgl. Hurd 2008: 210f). Truppenstellende Länder können überdies, bevor der Sicherheitsrat sie zur Bereitstellung von Streitkräften auffordert, an dessen Beschlüssen über den Einsatz von ihren Kontingenten teilnehmen. Im Gegensatz zur bloßen Teilnahme an Verhandlungsprozessen gewährt Artikel 44 truppenstellenden Ländern ausdrücklich Stimmrecht, wenn auch begrenzt auf Entscheidungen über den Einsatz des eigenen Kontingents. Bisher wurde diese Vorkehrung allerdings nicht angewendet (vgl. Hurd 1997: 143; Simma 2002: 765), da traditionelle Peacekeeping-Einsätze unter Kapitel VI fallen und zudem selbst die robusten Peacekeeping-Beiträge nach Kapitel VII freiwilliger Natur sind.

Die VN-Charta enthält also bereits einige Möglichkeiten für Nichtmitglieder, an den Entscheidungsprozessen des Rates teilzunehmen – die darin vertretenen Staaten sollten dazu aufgefordert werden, von diesen Möglichkeiten verstärkt Gebrauch zu machen. Außerdem sollte Nichtratsmitgliedern die Teilnahme an den Treffen der Arbeitsgruppen des Sicherheitsrats ermöglicht werden, etwa den truppenstellenden Ländern an Sitzungen der „Working Group on Peacekeeping Operations“. Eine Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder würde die dem Entscheidungsprozess zugeschriebene Legitimität erhöhen. Trotz fehlender Stimmrechte an substantiellen Entscheidungen ist anzunehmen, dass die VN-Mitgliedstaaten den Entscheidungsprozess als gerechter wahrnehmen. Dies würde sich nicht nur positiv auf die Bereitschaft auswirken, den Resolutionen Folge zu leisten, sondern auch die Bereitwilligkeit steigern, sich an mandatierten Einsätzen substantiell zu beteiligen. Gleiches gilt indes für die Ausweitung formeller, öffentlicher Sitzungen, um die Transparenz der Entscheidungsprozesse gegenüber der breiten VN-Mitgliedschaft zu steigern.

Um die Input-Legitimität des Rates zu steigern, scheint es weiterhin angebracht, die Einflussnahme regionaler Gruppierungen zu stärken sowie auf eine höhere Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an Entscheidungsprozessen des Rates hinzuwirken. Während die VN-Charta zwar formal-rechtliche Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen (Nongovernmental Organisations, NGOs) im Wirtschafts- und Sozialrat der VN vorsieht (Artikel 71), wurden Zugangsmöglichkeiten für NGOs zum Sicherheitsrat erst 1992 durch die Etablierung informeller Treffen nach der so genannten Arria-Formel geschaffen. Dieser vom Botschafter Venezuelas eingeführte Mechanismus wertete die Arbeit

zivilgesellschaftlicher Akteure auf, indem nichtstaatlichen Akteuren Zugang zu informellen Sitzungen des Sicherheitsrats gewährt wurde. 1995 gründete eine Gruppe von NGOs außerdem eine „NGO-Arbeitsgruppe für den Sicherheitsrat“, von deren Fachwissen seitdem vor allem nichtständige Ratsmitgliedern profitieren. Immer wieder wurde den erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten für NGOs entgegengehalten, dass jene nur unzureichend demokratisch legitimiert seien und ihre Repräsentativität fragwürdig sei. So richtig diese Feststellung zweifellos ist, kann der Sicherheitsrat von dem Wissensstand und den praktischen Erfahrungen vieler NGOs durchaus profitieren und sollte daher stärker als bisher, insbesondere für die Arbeit der diversen Arbeitsgruppen, auf ihre Expertise zurückgreifen.

Die Verwirklichung solcher Reformvorschläge würde Forderungen der breiten VN-Mitgliedschaft entgegenkommen. Die Aufhebung des Wiederwahlverbots sowie erweiterte Beteiligungsrechte für Nichtmitglieder würden zudem die Verantwortlichkeit der Ratsmitglieder gegenüber der Staatengemeinschaft erhöhen. Es ist anzunehmen, dass die Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten gegenüber einem als legitim wahrgenommenen Sicherheitsrat wächst.

Es besteht also durchaus etwas Grund zur Hoffnung. Voraussetzung dafür bleibt allerdings eine anhaltende Dialog- und vor allem Kompromissbereitschaft seitens der Mitgliedstaaten – denn: „In reality, the UN is only as strong or weak as governments want it to be“ (Shorr 2006).

## 6. Literatur

- Andreae, Lisette* 2002: Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im VN-Sicherheitsrat?, München.
- Blum, Yehuda Z.* 2005: Proposals for UN Security Council Reform, in: *The American Journal of International Law* 99: 3 (Juli 2005), 632-649.
- Bourantonis, Dimitris* 2005: *The History and Politics of VN Security Council Reform*, London/New York.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O.* 2006: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: *Ethics and International Affairs* 20: 4, 405-437.
- Caron, David D.* 1993: The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council, in: *The American Journal of International Law* 87: 4, 552-588.
- Carr, Edward H.* 1948: *The Twenty's Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2. Aufl., London.
- Claude, Inis* 1974: *Swords into Ploughshares. The problems and progress of international Organization*, 4. Ausg., New York, NY.
- Dahl, Robert A.* 1994: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* 109: 1, 23-34.
- Fassbender, Bardo* 2004: Pressure for Security Council Reform, in: Malone, David M. (Hrsg.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, Boulder, CO, 341-355.
- Fassbender, Bardo* 1998: UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective, The Hague.
- Fassbender, Bardo* 2005: UN-Reform und kollektive Sicherheit. Der Bericht des VN High-level Panel on Threats, Challenges and Change vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des VN-Generalsekretärs vom März 2005. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers, Nr. 17.
- Fröhlich, Manuel/Hüfner, Klaus/Märker, Alfredo* 2005: Reform des Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien, Kennziffern. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Blaue Reihe Nr. 94, Berlin.
- Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich* 2007: Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs. INEF-Report Nr. 92, Duisburg.
- Hurd, Ian* 2008: Myths of Membership: The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform, in: *Global Governance* 14, 199-217.
- Hurd, Ian* 1997: Security Council Reform: Informal Membership and Practice, in: Russett, Bruce (Hrsg.), *The Once and Future Security Council*, New York, NY, 135-152.
- Kennedy, Paul* 2007: *Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Liste, Philip* 2006: Den Rat neu erfinden? Die Vereinten Nationen und ihr „neuer Sicherheitskonsens“, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt a.M.
- Luck, Edward C.* 2005: The United Nations Security Council. Reform or enlarge?, Paper prepared for the „The UN: Adapting to the 21<sup>st</sup> Century“ conference, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, 3.-5. April 2005.
- Malone, David M.* 2005: The High-Level Panel and the Security Council, in: *Security Dialogue* 36: 3, 370-372.
- o. V.* 2008: Das VN-System auf einen Blick, in: *Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen* 56: 1, 42-46.

*Paul, James/Nahory, Céline* 2008 : ,To Contribute to the Maintenance of International Peace and Security...' The Case for Democratic Reform of the Security Council, in: Critical Currents, Dag Hammarskjöld Foundation Occasional Paper Series, Nr. 4. Mai 2008.

*Scharpf, Fritz W.* 1999: Regieren in Europa: effektiv und demokratisch, Frankfurt/New York.

*Shorr, David* 2006: World Leaders have the VN they Deserve, Global Policy Forum, 7. März 2006; [www.globalpolicy.org/reform/topics/general/2006/0307deserve.htm](http://www.globalpolicy.org/reform/topics/general/2006/0307deserve.htm) (26.2.2009).

*Simma, Bruno* (Hrsg.) 2002: The Charter of the United Nations. A Commentary, Second Edition, Volume 1, München.

*Sutterlin, James* 1997: The Past as Prologue, in : Russett, Bruce (Hrsg.), The Once and Future Security Council, New York, NY, 1-11.

*Volger, Helmut* 2008: Geschichte der Vereinten Nationen, 2. Auflage, München.

*von Freiesleben, Jonas* 2008a: Member States Meet to Discuss Report of the Task Force on Security Council Reform, 19. Juni 2008, [www.centerforunreform.org/node/356](http://www.centerforunreform.org/node/356) (26.2.2009).

*von Freiesleben, Jonas* 2008b: Security Council Reform Debate Heats up as Member States Negotiate Final Drafts, 11.9.2008,; [www.centerforunreform.org/node/364](http://www.centerforunreform.org/node/364) (26.2.2009).

## Anhang

Tabelle 2: Übersicht über die wichtigsten Reformmodelle

Vorschlag	Umfang erweiterter Rat	Regional- schlüssel	neue ständige Sitze		Veto	neue nichtständige Sitze		neue Sitzkategorie	
Razali			5	Afrika: 1 Asien: 1 Lateinamerika/Karibik: 1 Industrieländer: 2	– (Beschränkung P5)	4	Afrika: 1 Asien: 1 Lateinamerika/Karibik: 1 Osteuropa: 1		
HLP Modell A	24	neu	6	Europa:1 Amerika: 1 Afrika: 2 Asien/Pazifik: 2	– (Beschränkung P5)	13 (alt + neu)	Europa:2 Amerika: 4 Afrika: 4 Asien/Pazifik: 3		
HLP Modell B	24	neu		–	– (Beschränkung P5)		1 reguläre Sitze	8 Sitze mit erneuer- barer, 4-jähriger Amtszeit	Europa: 2 Amerika:2 Afrika: 2 Asien/Pazifik: 2
G4	25		6	Brasilien Deutschland Indien Japan Afrika: 2	–	4	Afrika: 1 Asien: 1 Osteuropa: 1 Lateinamerika/Karibik: 1		
UfC Green Model		alt		–	– (Beschränkung P5)	10 + Aufhebung Wiederwahlverbot			
UfC Blue Model	25	alt		–	– (Beschränkung P5)	2 reguläre Sitze		8 Sitze mit 3- oder 4-jähriger Amtszeit; Möglichkeit der Wiederwahl	
AU	26	alt	6	Brasilien Deutschland Indien Japan Afrika: 2	✓	5	Afrika: 2 Asien: 1 Osteuropa: 1 Lateinamerika/Karibik: 1		